

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ

HENRIQUE FELICIANO MELO PEREIRA

A CRISE DO MODELO FEDERAL BRASILEIRO

**CURITIBA
2014**

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ
SETOR DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
CURSO DE DIREITO

A CRISE DO FEDERALISMO DO MODELO CONSTITUCIONAL BRASILEIRO

Monografia apresentada como requisito parcial para a obtenção do grau de bacharel do Curso de Direito, Setor de Ciências Jurídicas, Universidade Federal do Paraná.

Orientador: Prof. Dr. Daniel Wunder Hachem

CURITIBA
2014

TERMO DE APROVAÇÃO

HENRIQUE FELICIANO MELO PEREIRA

A crise do modelo federal brasileiro

Monografia aprovada como requisito parcial para obtenção de Graduação no Curso de Direito, da Faculdade de Direito, Setor de Ciências jurídicas da Universidade Federal do Paraná, pela seguinte banca examinadora:

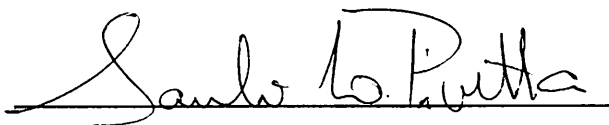


DANIEL WUNDER HACHEM
Orientador

Coorientador



ENEIDA DESIREE SALGADO
Primeiro Membro



SAULO LINDORFER PIVETTA - Direito Público
Segundo Membro

Dedico este trabalho, primeiramente, a Deus e a minha família, que são a base de tudo em minha vida, e também aos meus amigos, que solidificam minha existência

AGRADECIMENTOS

Primeiro e antes de tudo agradeço a Deus. Sem a força e perseverança de sempre seguir em frente e transpor as dificuldades toda a força de vontade empreendida neste trabalho teria sido em vão.

À minha família: pai, mãe e irmã. Agradeço pelo apoio sempre presente, por me incentivarem sempre a buscar meus objetivos, confiando em minha capacidade e discernimento para fazer minhas próprias escolhas. Pai e mãe, terem me oportunizado condições de frequentar boas escolas – muitas vezes abrindo mão de seu conforto próprio – com toda certeza foi um fator diferencial para que tenha chegado a esse momento de profunda satisfação e realização acadêmica.

Aos amigos. Falo aqui de todos aqueles que passaram por minha vida desde a mais tenra infância e adolescência. Mas em especial dedico este espaço para aqueles que tiveram o “inoportuno” compromisso de se serem mais que amigos convencionais, se mostrando parceiros pra toda uma vida. Com eles compartilhei a imensa maioria dos meus momentos de maior felicidade nesses cinco anos de faculdade e com eles dividi as tristezas, infortúnios e as mais variadas dificuldades que permeiam a vida de qualquer um. Assim espero que continue sendo por muito tempo, já que sem amigos não somos nada.

Ao professor Daniel, pelo empenho e dedicação sempre apresentados ao longo deste trabalho, tendo se mostrado sempre disposto a compartilhar uma opinião, um conselho, facilitando muito um caminho que teria sido muito mais longo e espinhoso sem seu sempre presente auxílio e dedicação.

RESUMO

A construção política do Estado brasileiro durante boa parte de sua história foi influenciada de por outras nações. Seja pela colonização direta portuguesa, seja por construções políticas predecessoras como a da França, e, principalmente, a dos Estados Unidos da América. De tal fato decorre que as primeiras Constituições brasileiras não refletiam um ideal político-democrático propriamente pátrio, mas sim algo que foi trazido de fora e que se pensou ser aplicável ao caso brasileiro, mesmo sem levar em conta o fato de que muitas das disposições haviam sido pensadas para realidades histórico-sociais bastante distintas. À luz dessas considerações, a presente monografia tem como objeto central de estudo a análise da adoção da forma federativa de Estado no Brasil e do desenvolvimento do conceito dentro do cenário político pátrio até sua efetiva consolidação com a Constituição de 1988. Estuda-se a crise do atual sistema federativo brasileiro a partir da análise pormenorizada dos conceitos de federalismo assimétrico e federalismo fiscal, ponderando acerca de como a distribuição de recursos tem se mostrado concentrada nas mãos da União, sendo realizada em sua maioria com um alto grau de discricionariedade pelo Poder Público, atendendo preponderantemente a interesses político-partidários. Muitas das vezes a distribuição de recursos é realizada em desconformidade com as desigualdades regionais e com a obtenção de um desenvolvimento homogêneo de Estados e Municípios. A partir de tais questionamentos faz-se uma análise do princípio da simetria e da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal em matéria de separação de poderes e equilíbrio federativo, apontando algumas do sistema constitucional brasileiro e os riscos que uma pan-principiologia de valores “não fundamentais” através do Poder Judiciário pode causar ao pacto federativo e à autonomia dos entes federativos.

Palavras-chave: federalismo; federalismo assimétrico; federalismo fiscal; autonomia dos entes federativos; princípio da simetria

ABSTRACT

The political construction of the Brazilian state for much of its history was influenced by other nations. Be direct colonization by the Portuguese, is by predecessors such as political constructions of France, and especially the United States of America. From this fact follows that the first Brazilian Constitutions did not reflect a political-democratic proper parental ideal, but something that was brought out and it was thought to be applicable to the Brazilian case, even without taking into account the fact that many of the provisions had been designed for very different historical and social realities. In light of these considerations, the present monograph has as its central object of study the analysis of the adoption of the federative form of state in Brazil, the development of the concept within the political scene until his paternal effective consolidation with the 1988 Constitution. We study the crisis of the current Brazilian federal system from the detailed analysis of the concepts of asymmetrical federalism and fiscal federalism, pondering about how the distribution of resources has proven concentrated in the hands of the Union, being performed mostly with a high degree of discretion by the Government, given the overwhelmingly partisan political interests. Often the distribution of resources is conducted in violation of regional inequalities and obtaining a homogeneous development of States and Municipalities. From these questions it is an analysis of the principle of symmetry and the jurisprudence of the Supremo Tribunal Federal separation of powers and federal balance, pointing out some nuances of the constitutional system and the risks that a pan-principiology values "not fundamental" by the Judiciary can cause the federal agreement and the autonomy of federal entities.

Key words: federalism, asymmetrical federalism; fiscal federalism, federative autonomy, symmetry principle.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	9
CAPÍTULO 1 – A FORMAÇÃO DA ESTRUTURA FEDERATIVA BRASILEIRA: ORIGEM E TRANSFORMAÇÃO AO LONGO DO TEMPO	11
1.1. Surgimento do federalismo no mundo e adoção do modelo pelo Brasil	11
1.2. A institucionalização do Federalismo em 1891 até a Constituinte de 1988 e os efeitos sociais da nova forma de Estado	15
1.3. A constituinte de 1988 e a consolidação do princípio federativo	21
CAPÍTULO II – AS FALHAS ESTRUTURAIS DO MODELO FEDERAL BRASILEIRO E A AUSÊNCIA DE UMA REAL AUTONOMIA DOS ESTADOS-MEMBROS	26
2.1. Federalismo assimétrico e o tortuoso modo de divisão de recursos entre os entes federativos	26
2.2. A guerra fiscal entre os entes, a consequente escassez na arrecadação de recursos e o processo de endividamento dos estados	35
2.3. Problematização acerca do processo de autonomização dos Municípios após a Constituição de 1988	43
CAPÍTULO III – O PRINCÍPIO DA SIMETRIA: UMA ANÁLISE DA JURISPRUDÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL EM MATÉRIA DE FORMA DE TRATAMENTO DOS ENTES FEDERATIVOS	48
3.1. Delineamentos gerais acerca do princípio e da importância de sua análise à luz do federalismo	48
3.2. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal fundada no princípio da simetria contraposta a princípios e regras do ordenamento	51
3.3. Breves considerações acerca dos riscos da pan-principiologia para o equilíbrio federativo	55
CONCLUSÃO	62
REFERÊNCIAS	65

INTRODUÇÃO

O presente trabalho possui como objeto de estudo o desenvolvimento do sistema federativo de Estado, analisado pormenorizadamente no contexto brasileiro. O mecanismo de distribuição de recursos decorrente da outorga de competências realizada pela Lei Fundamental de 1988 e a problemática que envolve sua má distribuição, também são pontos trabalhados. Ao final, ainda, é realizado um estudo pautado na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal acerca do princípio da simetria quando contraposto ao princípio federativo e a outros estruturantes da forma de Estado adotada pelo constituinte originário, e em como alguns novos valores da dogmática jurídica têm ganhado peso na fundamentação das decisões da mais alta instância do Poder Judiciário brasileiro.

Em um primeiro momento é feita uma análise da etimologia do termo federalismo, explicando acerca do surgimento e aplicação do conceito enquanto forma de Estado em alguns países. Em uma espécie de contextualização histórica é analisado o desembarque deste (até então) novo sistema político em terras tupiniquins, condicionado pela influência externa de outros países que já haviam implantado tal sistema e colhido resultados significativos.

Passa-se então a ser exposto seu desenvolvimento ao longo da história política brasileira. Previsto inicialmente na Constituição que passou a vigorar a partir da Proclamação da República de 1889 e ainda sem ter formado uma identidade que o caracterizasse perante o povo brasileiro é então traçada sua trajetória ao longo do século XX. Passando pelos diferentes arranjos institucionais e reformas da Constituição que implicaram em momentos de forte contestação política acerca das formas de governo, culmina-se na redemocratização de 1988, que estabeleceu, ao menos formalmente, um novo sistema de repartição de competências entre os entes federativos. É sob este cenário que se constrói o sistema federal até então vigente.

Já em um segundo estágio o enfoque recai sobre o sistema de distribuição de receitas historicamente adotado pelo Brasil. Com mais profundidade são explorados os conceitos de federalismo assimétrico e federalismo fiscal, que servem muito bem ao propósito de identificar as razões de ser do modelo de repartição de

competências e do *modus operandi* da distribuição de recursos historicamente adotado pelas Constituições brasileiras ao longo da história política do país.

Com minúcia são dissecados os papéis de Estados-membros e Municípios dentro da estrutura federativa nacional, seja formalmente, pelo que está previsto no texto constitucional, seja com relação ao efetivo grau de autonomia conferido a eles quando comparados ao ente central. É discutida a questão do refinanciamento da dívida dos Estados pela União e da própria distribuição dos recursos tributários realizada pelo ente central aos demais entes, relacionando tais fenômenos a parâmetros políticos, de assimetria federativa e estabelecendo uma ponderação acerca dos critérios de discricionariedade utilizados pelo administrador público na gestão da dívida pública.

No último tomo deste trabalho monográfico é realizado um estudo analítico acerca das decisões do Supremo Tribunal Federal fundadas no princípio da simetria, em um estudo comparativo que contrapõe tal princípio ao próprio pacto federativo e ao sistema constitucional enquanto instrumento de representatividade política. Problematisa-se acerca dos riscos que uma pan-principiologia excessiva do Direito pode gerar em matéria de respeito à Constituição, e, por consequência, à própria vontade do constituinte originário, posto que quando a Lei Fundamental de 1988 foi redigida, se consagrou por celebrar valores específicos, como o próprio sistema federativo.

CAPÍTULO 1 – A FORMAÇÃO DA ESTRUTURA FEDERATIVA BRASILEIRA: ORIGEM E TRANSFORMAÇÃO AO LONGO DO TEMPO

A formação do Estado brasileiro teve sua gênese marcada por um processo de colonização oriundo de um paradigma eurocêntrico, mas que por uma multiplicidade de fatores fez do Brasil um país multimiscigenado – seja pela população indígena, enquanto ocupante tradicional do local, seja pelos colonizadores, escravos e imigrantes que ajudaram a povoar o território. Dada à imensa extensão territorial foram formados núcleos regionais com cultura e valores demasiado distintos. Disso implica empreender a uma contingente readequação de valores e conformação das diversidades étnicas e culturais, unificando todo esse contingente populacional sob uma só bandeira, formando um só povo: o povo brasileiro. Aqui reside a importância da análise do processo de federalização do Brasil.

Passados mais de dois séculos do surgimento do contemporâneo modelo federativo de Estado no mundo, e mais de cem anos da sua implementação enquanto norma expressamente prevista pelo sistema constitucional brasileiro traça-se aqui um panorama acerca das transformações que conduziram ao mais recente texto constitucional – qual seja, a Lei Fundamental de 1988, que expressamente conferiu ao pacto federativo grau de cláusula pétrea.

1.1. Surgimento do federalismo e adoção do modelo pelo Brasil

A etimologia do termo “Federação” encontra sua raiz no latim *foedus*, e denota a ideia de pacto, aliança, ou mesmo convenção, tendo seu sentido adquirido o condão de designar mais precisamente a aliança entre entidades políticas sob a égide do surgimento do Estado Moderno.

A chamada Confederação Helvética, surgida em 1291, é tida por uma boa parcela dos constitucionalistas¹ como a primeira experiência política surgida com base nos pressupostos do que hoje entendemos como federalismo. Tal Confederação surgiu no intuito de estabelecer um pacto de aliança e amizade entre três regiões distintas e que possuíam relativa identidade cultural, e que em um momento histórico bastante posterior, viria a conformar o Estado Federal da Confederação Suíça, em 1848.²

Entretanto, a maioria dos intelectuais do Direito que se dedicam ao estudo dos processos de formação e estruturação política entende que a gênese do conceito de federalismo que se conhece e entende atualmente tem origem mais recente, sendo definido pela ministra Carmen Lúcia Antunes Rocha como “uma concepção constitucional sistematizada num ordenamento jurídico formal”³ e onde se conciliam, em uma mesma ordem jurídica universal, diversas unidades, que, por sua vez, partilham com o ente central competências que viabilizem a estas viverem como entidades dotadas de autonomia política.

O Federalismo com a conformação que se entende contemporaneamente teria surgido apenas com o advento da Constituição dos Estados Unidos da América, no ano de 1787, onde se consolidou a ligação e vinculação política das outrora 13 colônias inglesas à sombra de um Estado Uno e forte politicamente.

Após uma breve e fracassada experiência confederada com uma carga cultural bastante semelhante à encontrada na Confederação Suíça, as forças políticas norte-americanas optaram pela adoção de um modelo de Estado Federalista, que passou a vigorar como instrumento normativo a partir de 1789.⁴

A influência da Constituição estadunidense na implementação do federalismo brasileiro é clara. Paulo Bonavides leciona que “durante cerca de 40 anos o Brasil republicano e constitucional perfilhou, exterior e formalmente, na

¹ Aqui a professora Carmen Lúcia Antunes Rocha faz uma referência indireta a doutrinadores de renome dentro do Direito Constitucional brasileiro como José Afonso da Silva, Raul Machado Horta, Paulo Bonavides, Celso Bastos, entre outros. Ver: ROCHA, Carmen Lúcia Antunes. **República e Federação no Brasil: traços constitucionais da organização política brasileira**. Belo Horizonte: Del Rey, 1996, p. 196-197.

² ROCHA, Carmen Lúcia Antunes. **República e Federação no Brasil: traços constitucionais da organização política brasileira**. Belo Horizonte: Del Rey, 1996, p 196-197.

³ ROCHA, Carmen Lúcia Antunes. **República e Federação no Brasil: traços constitucionais da organização política brasileira**. Belo Horizonte: Del Rey, 1996, p 197.

⁴ ROCHA, Carmen Lúcia Antunes. **República e Federação no Brasil: traços constitucionais da organização política brasileira**. Belo Horizonte: Del Rey, 1996, p 197.

doutrina um constitucionalismo de raízes norte-americanas com a fachada teórica quase perfeita do chamado Estado Liberal de Direito.⁵

Acerca do desembarque do modelo de Estado Federado em terras tupiniquins, algumas considerações preliminares de ordem predominantemente histórico-sociais são absolutamente imprescindíveis para compreender o enraizamento de um modelo de Estado, que, à época de sua implementação, era algo completamente inovador e mesmo desconhecido por grande parte da população brasileira.

Em primeiro tomo, há que se atentar para o modelo de colonização que vigeu no Brasil a partir da chegada dos portugueses. A colonização de exploração⁶, predominante em toda a América Latina, e que teve no Brasil um de seus grandes epicentros, tornou bastante tardio o desenvolvimento de um ideal de emancipação política e de criação de um Estado brasileiro completamente liberto das amarras coloniais portuguesas.

Ainda, vislumbra-se que desde a chegada dos portugueses, no início do século XVI, até a deflagração da Proclamação da República, em 1889, quase quatrocentos anos se passaram em que a administração política do Brasil foi realizada plenamente sob um regime monárquico⁷, vinculado estruturalmente a Portugal, e posto claramente nas mãos de uma elite escravocrata. Válida a consideração de Sérgio Buarque de Holanda nesse sentido:

Na monarquia eram ainda os fazendeiros escravocratas e eram filhos de fazendeiros, educados nas profissões liberais, quem monopolizava a política, elegendo-se ou fazendo eleger seus candidatos, dominando os

⁵ BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 15 ed. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 365.

⁶ A colonização de exploração, exemplificada pela colonização portuguesa no Brasil, correspondia aos interesses mercantilistas da época e possuía algumas características marcantes como: vinculação econômica da colônia à metrópole; produção em grande escala e voltada ao mercado externo; estrutura latifundiária baseada na monocultura e alimentada pelo trabalho escravo e tráfico negreiro; exteriorização da totalidade dos lucros para a metrópole, sem investimentos na colônia; e, principalmente, sendo que aqui reside o maior interesse no presente estudo, o desenvolvimento tardio de um ideal de emancipação política.

⁷ Há que se dizer que a administração dita monárquica do Brasil ao longo desse período passou por fases relativamente distintas. Da chegada dos portugueses até 1815, vigorou o chamado Brasil Colônia, onde a ligação com Portugal era estreita e indivisível e não se viam quaisquer traços de autonomia política. No curto período de 1815-1822, momento em que a família Real portuguesa se encontrava em terras brasileiras, se formou o chamado Reino Unido de Portugal, Brasil e Algarves, onde uma ligeira autonomia política, mas ainda sem soberania foi concedida ao Estado brasileiro. Por fim, de 1882-1889, o chamado Brasil Império que, apesar de tornado independente em 1822, ainda guardava vínculos estreitos com o período colonial. Ver: CARVALHO, José Murilo de. **A Monarquia brasileira**. Rio de Janeiro: Ao Livro Técnico, 1993, p. 27.

parlamentos, os ministérios, em geral todas posições de mando, e fundando a estabilidade das instituições nesse incontestado domínio.⁸

Apesar da divisão administrativa no período do Brasil Colônia ter se dado por meio das chamadas Capitânicas Hereditárias – visando conferir relativa autonomia aos governos instituídos pelas Capitânicas, o tempo acabou mostrando que os difusos interesses da elite colonizadora não poderiam ser unificáveis sob uma só bandeira, fosse ela, obviamente, a de Portugal. Dessa forma, a aparente proposta descentralizadora instituída pelo governo português logo ganhou contornos mais próprios de uma colonização de exploração, unificando e centralizando a administração.

Com obviedade, há que se dizer que a população brasileira, regida todo o Período Colonial sob tal panorama, mas que em meados para o fim do século XIX já possuía traços de miscigenação e caracterização de traços culturais distintos da metrópole⁹, inconscientemente, se acostumou a viver governada por um ente central e despótico que centralizava as decisões, de forma a atender interesses que na maioria das vezes não se comunicavam com os anseios do “recém-formado” povo brasileiro.

Holanda pontua que o início dessa ruptura decorre da passagem de uma sociedade rural para, a partir da chegada família real portuguesa em 1808, um processo de urbanização. Além disso, a persistência dos velhos padrões coloniais viu-se pela primeira vez seriamente ameaçada a partir do desembarque da família real portuguesa no Brasil. Descreve o autor que “o crescente cosmopolitismo de alguns centros urbanos não constituiu perigo iminente para a supremacia dos senhores agrários.” Tal sobrepujamento era apoiado na tradição e na opinião, mas certamente abriu novos horizontes e sugeriu ambições que, com o passar do tempo, poderiam vir a perturbar o estilo de vida deveras suntuoso da elite rural brasileira.¹⁰

⁸ HOLANDA, Sérgio Buarque de. **Raízes do Brasil**. 26 ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2004, p. 73.

⁹ Sérgio Buarque de Holanda chega a pontuar que, durante esse período, uma espécie de “nativismo lusófono” chegou a representar, direta e indiretamente, relevante influência no processo de supressão do tráfico negreiro e da posterior abolição da escravatura. A sociedade brasileira, pouco a pouco, adquiria traços culturais próprios e que repudiavam algumas premissas político-sociais do centro colonizador. (Ver: HOLANDA, Sérgio Buarque de. **Raízes do Brasil**. 26 ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2004, p. 74-77)

¹⁰ HOLANDA, Sérgio Buarque de. **Raízes do Brasil**. 26ª ed. 19ª impressão. São Paulo: Companhia das Letras, 2004, p. 161.

De outro lado, impossível também não levar em conta a realidade geográfica do território brasileiro em tal período. Tendo avançado muito territorialmente suas fronteiras para o Oeste ao longo dos sécs. XVII e XVIII, a conformação territorial do país era absolutamente outra no início do século XIX. Bastante extenso, multiculturalizado, bem como diverso ambiental e climaticamente, tornava-se absolutamente inoperante uma governança central, sem que fossem atribuídas competências administrativas regionais.

Sobre esse cenário pontua com primazia Carmen Lúcia Antunes Rocha que “a forma unitária adotada no Estado brasileiro foi imposta por uma decisão política que atendia, naturalmente a interesses dos então detentores do poder.” Pondera ainda que tiveram muita relevância ainda, as condições físicas do país, as diversidades ambientais e ecológicas, a extensão, a necessidade de que houvesse governos locais aptos a rechaçar as investidas estrangeiras, sem contar ainda as dificuldades de comunicação com o ente central, que, à época era algo que impunha muitas dificuldades em um país com a dimensão territorial do Brasil.¹¹

Tais fatores guardam estreita relação com o panorama político vislumbrado no Brasil no momento da Proclamação da República. Uma população ainda muito alienada politicamente e acomodada com uma forma de Estado centralizadora da administração, em oposição à realidade físico-geográfica do país, tornava quase que iminente a descentralização política do país e denotava o cenário político-social em que o primeiro contato do Estado brasileiro com o modelo federado se deu.

1.2 A institucionalização do Federalismo em 1891 até a Constituinte de 1988 e os efeitos sociais da nova forma de Estado

Considerando a influência estadunidense na institucionalização do federalismo no Brasil, há que se dizer que no caso brasileiro a ideia de federação nasceu às avessas¹², já que de forma diversa do que aconteceu nos EUA, onde as

¹¹ ROCHA, Carmen Lúcia Antunes. **República e Federação no Brasil: traços constitucionais da organização política brasileira**. Belo Horizonte: Del Rey, 1996, p. 199-200.

¹² Celso Bastos entende o federalismo brasileiro às avessas por considerar que na experiência norte-americana o poder já constituído das treze colônias foi dividido com o intuito de criar um ente central e forte, mas resguardando ainda grande parte da autonomia. No caso brasileiro, ao invés de diversos Estados, tínhamos um regime monárquico em que o país todo respondia ao domínio do imperador. Depois de proclamada a República e instituída a Federação é que se viu a necessidade de criarem-se os Estados-membros, aos quais delegaram-se algumas competências. Esta talvez seja uma das

treze colônias abriram mão de parcela de uma completa autonomia que possuíam, com o fim de constituir um Estado uno e com normas centrais gerais, o que houve foi uma desconstituição do regime imperial centralizador do poder que até então vigia, passando a uma concessão gradual de autonomia aos Estados-membros recém-criados.¹³

Partindo dessa premissa, é ululante ressaltar que os traços culturais deixados pela raiz monárquica que vigeu nos séculos anteriores marcou o perfil do federalismo que acabou por se institucionalizar no Brasil. Isso se explica à medida que tal tradição política foi importada da experiência estadunidense e não trazida com os colonizadores. Dircêo Torrecilas Ramos estabelece sobre os princípios federalistas e sua efetivação que “(...) se estes não surgem de tradições históricas e culturais deverão ser cultivados pela vontade consciente de que o federalismo é a melhor forma de Estado.”¹⁴

É possível dizer que, no caso brasileiro, a consciência popular desconhecia o regime Federal de Estado e a instituição de tal regime se deu por conta de uma decisão política das elites que coordenaram o processo de Proclamação da República de 1889, a partir de um contato com experiências políticas externas que não eram oportunizadas a grande parte dos cidadãos brasileiros.

O início desse processo não poderia ter outro resultado que não a desordem política. Os Estados-membros, antes completamente submissos ao poder central, de repente, recebem da Constituição ampla autonomia para descentralizar suas decisões e administrar seus recursos. A autonomia dada pela Constituição logo foi confundida com soberania¹⁵, e o desacerto político daí decorrente poderia pôr em cheque a recém-criada República, bem como a própria institucionalização do Federalismo.

razões pelas quais o Brasil nunca chegou a ter uma verdadeira federação, onde os Estados alcançam autonomia real. (BASTOS, Celso. **Curso de direito constitucional**. 19 ed. São Paulo: Saraiva, 1998, p. 155.)

¹³ ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. **Competências na Constituição de 1988**. São Paulo: Atlas, 1991, p. 45.

¹⁴ RAMOS, Dircêo Torrecilas. **O Federalismo assimétrico**. São Paulo: Plêiade, 1998, p. 87.

¹⁵ Elucida Nelson Ferreira da Luz que, marcadamente caracteriza a soberania do Estado quando, na esfera em que sua autoridade é chamada a exercer-se, este possui um poder que não depende de nenhum outro e que não pode ser igualado por nenhum outro poder, manifestando-se tanto interna (para com os Estados-membros) quanto externamente (para com as demais nações). Assim como a soberania, a autonomia federativa é um poder político constituinte, mas, ao contrário daquela, é também poder político constituído (competência), limitado pelo poder soberano. (LUZ, Nelson Ferreira da. **Introdução ao Direito Internacional Público**. São Paulo: Saraiva, 1963, p. 10.)

Válida a consideração de Fernanda Dias Menezes de Almeida acerca da recepção da autonomia do federalismo no Brasil. Estabelece que a esse período a autonomia dos Estados-membros foi exercida de maneira bastante ampla, merecendo relevante destaque a faculdade de auto-organização destes, mesmo no que tange ao esquema da separação de poderes.¹⁶ Exemplifica ainda, citando a Constituição do Rio Grande do Sul, bastante progressista e, por assim dizer, “autônoma” em alguns aspectos:

(...)a Constituição do Rio Grande do Sul que, diferindo de outros Estados, e sob a influência do positivismo “adotava uma versão da ‘ditadura republicana’, que reduzia o papel da Assembléia, praticamente à função orçamentária” e, afastando-se também nisso das demais Constituições, “igualmente admitia a reeleição do Presidente do Estado, o que iria ser fonte de conflitos, inclusive armados, em várias oportunidades.”¹⁷

O panorama geral apenas ganhou contornos mais promissores com a reforma política realizada pelo Presidente Arthur Bernardes a partir de 1926, quando, mesmo sob estado de sítio, Bernardes inseriu na Constituição itens como: a proibição de reeleição dos Governadores dos Estados-membros, que perpetuavam as oligarquias e autocracias locais no poder; a possibilidade de veto parcial pelo Presidente da República nos projetos de lei a ele submetidos para sanção ou veto; a obrigatoriedade de remessa de informações, anualmente, pelos Estados-membros à União, entre outros.¹⁸

Todavia, os contornos definitivos da reforma apenas vieram com o movimento revolucionário que eclodiu em 1930 e que colocou Getúlio Vargas no poder, marcando uma nova fase da história constitucional brasileira. A nomeação de interventores para os Estados-membros, sendo cabível a eles o exercício do poder executivo e das funções legislativas, trouxe novamente para a experiência política brasileira traços centralizadores, restringindo muito a autonomia dos Estados.¹⁹

¹⁶ ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. **Competências na Constituição de 1988**. São Paulo: Atlas, 1991, p. 45-46.

¹⁷ ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. **Competências na Constituição de 1988**. São Paulo: Atlas, 1991, p. 45-46.

¹⁸ ROCHA, Carmen Lúcia Antunes. **República e Federação no Brasil: traços constitucionais da organização política brasileira**. Belo Horizonte: Del Rey, 1996, p. 222.

¹⁹ Continua Marco Antonio Villa narrando que “os revolucionários de 1930 não deixaram pedra sobre pedra na estrutura legal no regime anterior. Como em 1889, era necessário refundar o Brasil. O Poder Legislativo foi extinto. Para os executivos estaduais foram nomeados interventores (com a exceção de Minas Gerais) e o Judiciário sofreu forte controle dos novos donos do poder. O decreto 19.398, de 11 de novembro de 1930, não deixou nenhuma margem à dúvida. No artigo 1.º, ficou explícito que o governo ‘exercerá discricionariamente em toda a sua plenitude as funções e

A Constituição promulgada em 16 de julho de 1934 trazia em seu art. 1º que se mantinha a forma de governo como sendo uma República Federativa, calcada no regime representativo, mantendo o que foi pactuado em 15 de novembro de 1889. Ocorre que, se a nomenclatura da forma de governo não se alterou, o mesmo não pode ser dito quanto ao exercício desse poder. O novo cenário político dava conta de um fortalecimento dos poderes federais, que, segundo Carmen Lúcia Antunes Rocha, se deveu, primordialmente a duas ordens de motivos:

(...) no plano interno, essa Constituição abrigava a tendência centralizadora do grupo detentor do poder, cujo acúmulo de competências se mostra na polarização de competências antes repartidas entre a União e Estados-membros e passadas, grandemente, para o âmbito de ação daquela pessoa nacional; no plano geral, ela demonstra a nítida tendência, internacionalmente aceita, no sentido de maior intervenção do Estado nas atividades da sociedade, especialmente naquelas econômicas.²⁰

A conformação geopolítica do mundo naquele momento dava conta da figura do Estado como entremeio entre o interesse público e o interesse privado, em muito decorrente da crise econômica que acompanha o final da Primeira Guerra Mundial e decorrente do conseqüente surgimento da necessidade de uma autoridade central que manifestasse a soberania dos países também no âmbito externo.

De 1937 a 1945 o Brasil viveu um período político que ficou conhecido como Estado Novo²¹, em que a centralização política atingiu seu ápice e momento em que as entidades locais foram destituídas de qualquer autonomia política. O termo “Federalismo nominal”²², cunhado por Raul Machado Horta serve muito bem para descrever um período em que o federalismo brasileiro restou completamente

atribuições não só do poder Executivo, como também do poder Legislativo’. Pelo artigo 5.º “ficam suspensas as garantias constitucionais e excluída a apreciação judicial dos decretos e atos do Governo Provisório ou dos interventores federais”. A Constituição de 1891, na prática, ficou suspensa, pois poderia ser restringida por simples decretos, leis ou atos do governo ou de seus delegados (art. 4.º)”. Ver: VILLA, Marco Antonio. **A história das Constituições brasileiras: 200 anos de luta contra o arbítrio**. São Paulo: Leya, 2011, p. 24.

²⁰ ROCHA, Carmen Lúcia Antunes. **República e Federação no Brasil: traços constitucionais da organização política brasileira**. Belo Horizonte: Del Rey, 1996, p. 225.

²¹ Em 1937 o então governante Getúlio Vargas outorgou uma Constituição que ficou popularmente conhecida como *a Polaca* e que, entre outras diretrizes, determinou o fechamento do Congresso Nacional e a extinção dos partidos políticos, conferindo ao então gestor o controle total do poder executivo e permitiu-lhe nomear interventores nos estados, aos quais, Getúlio deu ampla autonomia na tomada de decisões.

²² HORTA, Raul Machado. **A autonomia dos Estados-membros no direito constitucional brasileiro**. Belo Horizonte, 1964, p. 155. Apud: ROCHA, Carmen Lúcia Antunes. **República e Federação no Brasil: traços constitucionais da organização política brasileira**. Belo Horizonte: Del Rey, 1996, p. 229.

esvaziado de suas premissas estruturantes bem como calado ante ao governo ditatorial imposto por Getúlio Vargas.

Em 1946, momento em que os desmandos ditatoriais começavam a perder o respaldo popular que o sustentavam, surge uma nova Constituição, esta marcada por, nas palavras de Carmen Lúcia Antunes Rocha, “uma inequívoca proposta conciliadora”²³, em que a opção federativa é novamente acolhida e há um estreitamento da relação entre a União e os demais entes, suscitando uma nova redivisão de competências.

Todavia, como forma de manter a gestão política centralizada, o Estado usa a Constituição para fortalecer o poderio econômico da União frente aos demais entes, pois, sem livre disposição de recursos, a potencial autonomia dos Estados-membros acabava restringida ao interesse político da União em liberar os recursos necessários para atender as necessidades locais das regiões.

Com a morte de Getúlio, a situação política brasileira ficou bastante abalada e, desde então, os militares, vendo o Brasil desorganizado politicamente e sem uma sólida ordem constituída de valores, passaram a vislumbrar a possibilidade de assumir a gestão governamental. Dez foi o número de anos necessários para que isso ocorresse. O governo Jânio Quadros/João Goulart teve curta duração (1961-1964). A instabilidade institucional do país, aliada ao temor nas relações econômicas de mercado e com o mundo capitalista, oriundo de uma misteriosa ligação entre Goulart e a esquerda²⁴, configuram o quadro de motivos que conduziu ao golpe militar no mesmo ano.

Egon Bockmann Moreira salienta ainda que a confusão e a incapacidade política destes governantes para controlar as pressões, unidas ao populismo na instituição das diretrizes econômicas “resultou num agravamento do déficit público e numa acentuada hipertrofia da máquina estatal”²⁵.

A nova ordem governamental não tardou a redigir uma nova Carta Política, mais precisamente em 1967. Esta persistiu na opção centralizadora, com o alargamento permanente dos poderes federais, em especial no que concerne à

²³ ROCHA, Carmen Lúcia Antunes. **República e Federação no Brasil: traços constitucionais da organização política brasileira**. Belo Horizonte: Del Rey, 1996, p. 231.

²⁴ SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 23ª Ed. São Paulo: Malheiros, 2004, p. 86.

²⁵ MOREIRA, Egon Bockmann. Anotações sobre a história do Direito Econômico brasileiro (Parte II: 1956:1964). **Revista de Direito Público da Economia – RDPE**. Belo Horizonte, ano 3, nº. 11, p. 143, jul./set. 2005.

ordem tributária, tornando os demais entes submetidos e não coordenados com o governo central.²⁶ Como se vê, apesar da troca de fatores que marcou a passagem do populismo de Vargas e Kubitschek ao governo dos militares, pode-se dizer que o *modus operandi* da gestão governamental pouco se alterou. Mais: para Fernanda Dias Menezes de Almeida o sistema constitucional de 67/69 marcou “o auge do processo de centralização.”²⁷

As “elites” detentoras do poder sempre acreditaram que um governo centralizador é a melhor forma de conter os anseios populares por mudança e alteração do *status quo*, e, respaldados por essa “elite”, os militares implantaram a ditadura militar. A semelhança com a Constituição de 1937 extrapola a questão da centralização política, assemelhando-se também àquela no que tange à supressão de garantias políticas dos cidadãos. O espaço de deliberação política nunca foi tão restrito.

Acerca da influência exercida pela “Polaca” sobre a Carta de 1967 e das características que então marcaram esta frente às experiências anteriores, leciona José Afonso da Silva que a União e o Presidente da República claramente ganharam mais poderes. Reformulou o sistema tributário nacional e da discriminação das rendas, tratando-o mais rigorosamente em termos normativos. Ampliou-se a técnica do federalismo cooperativo. Atualizou o sistema orçamentário, propiciando a técnica do orçamento-programa e os programas plurianuais de investimento. Foram instituídas ainda normas de política fiscal, tendo em vista o desenvolvimento e o combate à inflação. Foi reduzida a autonomia individual, permitindo a suspensão de direitos e garantias constitucionais. Possui um caráter, em geral, menos intervencionista que a Constituição de 1946, tendo ainda avançado em questões como à limitação ao direito de propriedade, autorizando o pagamento de indenização por títulos da dívida pública, para fins de reforma agrária. Os direitos dos trabalhadores foram definidos de uma forma mais eficaz nesse novo diploma.²⁸

Em abril de 1977, uma série de alterações de cunho político foi realizada na Constituição, ficando popularmente conhecidas como *Pacote de Abril*. Durante a

²⁶ ROCHA, Carmen Lúcia Antunes. **República e Federação no Brasil: traços constitucionais da organização política brasileira**. Belo Horizonte: Del Rey, 1996, p. 233.

²⁷ ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. **Competências na Constituição de 1988**. São Paulo: Atlas, 1991, p. 47.

²⁸ SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 23 ed. São Paulo: Malheiros, 2004, p. 87.

ditadura os Estados-membros perderam sua capacidade de se autogovernar, sendo os Governadores escolhidos direta e pessoalmente pelo Presidente da República. Além disso, nessa época ficaram conhecidas as figuras dos chamados “Senadores biônicos”²⁹, escolhidos através de um colégio eleitoral, possuindo como finalidade assegurar o controle do governo também sobre o Poder Legislativo. Há que se falar ainda que, com o *Pacote de Abril*, estendeu-se o mandato presidencial de cinco para seis anos e aumentou a bancada federal nos estados menos populosos do país de modo a assegurar a maioria governista.³⁰

Este cenário autoritariamente imposto sobre o povo brasileiro não tardou a ocasionar movimentos de contestação à ditadura, protagonizados, em especial, pela ala artística e estudantil, que não via com bons olhos a restrição de liberdades individuais e políticas. O movimento que ficou conhecido como “*Diretas Já*”³¹ culminaria finalmente no processo político que viria a tirar os militares do poder, proporcionando ao povo novamente um governo civil, primeiramente com a eleição de Tancredo Neves em 1985, e, através de uma cadeia sucessória, levaria a reestruturação política que apenas se consolidaria com a redação da Constituição de 1988.³²

Muitas das alterações de ordem centralizadora das estruturas do governo, que em uma prévia análise remontavam à Proclamação da República, mas que em verdade advêm da própria formação do Estado brasileiro, puderam ser repensadas na mais recente ordem constitucional, visando conferir à República Federativa do Brasil uma conformação que efetivamente atendesse a criação de uma estrutura democrática de governo.

1.3 A constituinte de 1988 e a consolidação do princípio federativo

²⁹ Senador biônico foi o nome com que ficaram conhecidos popularmente os parlamentares eleitos indiretamente por um Colégio Eleitoral, em consonância com a Emenda Constitucional número 8, de 14 de abril de 1977, outorgada por Ernesto Geisel. Em suma, tratava-se de mais uma manobra dos dirigentes militares em plena ditadura, buscando assegurar sua maioria no executivo e legislativo.

³⁰ VILLA, Marco Antonio. **A história das Constituições brasileiras**: 200 anos de luta contra o arbítrio. São Paulo: Leya, 2011, p. 69.

³¹ As *Diretas Já* foram um movimento civil de reivindicação por eleições presidenciais diretas no Brasil no período de 1984-1984. Intelectuais, artistas, estudantes e lideranças políticas contrárias à Ditadura Militar encabeçaram o movimento que tinha como profícua finalidade reestruturar as estruturas democráticas e de sufrágio do Estado brasileiro.

³² VILLA, Marco Antonio. **A história das Constituições brasileiras**: 200 anos de luta contra o arbítrio. São Paulo: Leya, 2011, p. 75-76.

Apesar da implementação do federalismo em terras brasileiras ter se dado já no final do século XIX, durante muito tempo tal estrutura de Estado esteve longe de atender aos reais interesses da população. A racionalidade do governo sempre esteve voltada a atender os interesses de uma falida “elite” agrária que, com a urbanização do país, a cada dia perdia mais forças, tentando se valer do controle sobre o governo para fazer prevalecer seus interesses.

Com a Lei Fundamental de 1988 a estrutura federativa brasileira foi recriada. A ideia de autonomia, muito incerta e volátil ao longo da história republicana, aparece definida com exatidão nessa Constituição, e embora a União tenha reservado para si boa parcela das competências legislativas, é inegável aduzir que as competências político-administrativas dos Municípios se ampliaram.³³ O art. 18 define que *“A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição”*.

Tem-se a partir desse momento uma estrutura federativa alicerçada *“na união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal”*, como predito pelo art. 1º da Carta Magna.³⁴ União, Estados (o Distrito Federal como uma espécie singular e específica) e incluído também o Município entre os entes federativos – dotado esse de competências e prerrogativas que nunca antes lhe foram assim delegadas, passam a compor a estrutura federativa do Estado brasileiro.

Além da nova estrutura subjetiva que passou a existir com a nova Constituição, há que se dizer acerca da repartição de competências, esta agora mais condizente com a nova estrutura federativa posta pela Lei Fundamental de 1988. Na nova ordem passou a se privilegiar competências comuns e concorrentes, em detrimento do que antes se via (competências meramente formais, exaustivas e exclusivas), de modo que foi conferido ao administrador público uma maior discricionariedade sobre os recursos e sua aplicação ante as necessidades de cada

³³ BARROSO, Luís Roberto. **Temas de Direito Constitucional**. 2 ed. – tomo I. Rio de Janeiro: Renovar, 2002, p. 16.

³⁴ Art. 1º: *A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:*

I - a soberania;

II - a cidadania;

III - a dignidade da pessoa humana;

IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa;

V - o pluralismo político.

região. A estrutura “engessada” e centralizadora das decisões que sempre caracterizou o Estado brasileiro passou a contemplar, ao menos segundo o texto constitucional, uma efetiva autonomia aos Estados e Municípios.³⁵ Mais adiante se enfrentará com mais afinco a problemática da opção do constituinte derivado por um federalismo de cooperação³⁶ e as nuances decorrentes de tal escolha.

A constituição de 1988, como já enunciado, traz um quadro de repartição de competências, posto da seguinte forma: competências exclusivas e privativas de cada qual das entidades (União, Estados-membros, Distrito Federal e Municípios); competências concorrentes da União, dos Estados-membros e do Distrito Federal; competências comuns a todas as entidades federadas.³⁷

As competências exclusivas e privativas definem o contorno da esfera de autonomia de cada ente e importam em responsabilização direta nos casos de um agir fora dos limites da norma ou de quando houver omissão. As primeiras não podem ser delegadas, devendo ser exercidas diretamente pelo ente responsável, “importando na elisão de participação de qualquer outra entidade federal em seu desempenho”³⁸. De outro lado, as competências privativas importam em atender função própria do ente, mas que não deve ser obrigatoriamente prestada por este, podendo ser delegada a outra entidade da federação.³⁹

³⁵ ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. **Competências na Constituição de 1988**. São Paulo: Atlas, 1991, p. 82.

³⁶ A problemática aqui envolvida remonta à opção do constituinte derivado pela adoção de uma assimetria “de direito” dentro do modelo de cooperação caracterizador do Estado brasileiro, que, apesar de conferir ao administrador mais discricionariedade, torna os limites de deslocamento de recursos muito amplos. A margem para favorecimento de interesses particulares em detrimento do interesse público cresce em demasia. Dircêo Torrecilas Ramos problematiza a existência de uma assimetria “de direito” à medida que pode ser arriscado tratar de maneira taxativa as diferenças entre as unidades da federação (RAMOS, Dircêo Torrecilas. **O Federalismo assimétrico**. São Paulo: Plêiade, 1998, p. 97-98).

³⁷ A Lei Fundamental de 1988 estabelece um rol bastante taxativo acerca das competências, delimitando de forma bastante especificamente as atribuições de cada ente, tanto na esfera da administração pública e gestão de recursos como em termos legislativos; o art. 21 da Constituição Federal dispõe acerca das competências gerais e genéricas da União; o art. 22 trata das competências privativas da União em termos legislativos; na sequência, dispõe o art. 23 acerca das competências comuns entre União, estados-membros e municípios; o art. 24 trata da competência concorrente para legislar entre os entes acima relacionados. Do art. 25 ao 28 a Constituição trata das atribuições dos estados federados; do art. 29 ao 31 das atribuições dos municípios e no art. 32 é reservada disposição acerca da situação do Distrito Federal.

³⁸ ROCHA, Carmen Lúcia Antunes. **República e Federação no Brasil: traços constitucionais da organização política brasileira**. Belo Horizonte: Del Rey, 1996, p. 239.

³⁹ MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Competência Concorrente Limitada: O Problema da conceituação das Normas Gerais**, 1988. Apud: ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. **Competências na Constituição de 1988**. São Paulo: Atlas, 1991, p. 85.

No que diz respeito às competências concorrentes, dentro do cenário jurídico-constitucional brasileiro, atendem unicamente à função legislativa, concorrendo com a União os Estados-membros e o Distrito Federal, nos termos do art. 24, *caput*, da CF. Neste cenário, é dever da União estabelecer normas gerais, ao passo que cumpriria aos Estados e ao Distrito Federal normatizar de forma suplementar, atendendo às especificidades de suas áreas de interesse e legislando em conformidade com tais peculiaridades. A competência concorrente dos Municípios está disciplinada pelo art. 30, II, e terá ela caráter complementar à legislação federal e estadual no que couber, ou supletiva quando as normas gerais não houverem sido editadas nos planos federal e estadual, sempre limitada aos interesses locais.⁴⁰

Ainda, há que se falar das competências comuns. Para Carmen Lúcia Antunes Rocha “são aquelas outorgadas à União, aos Estados-membros, ao Distrito Federal e aos Municípios, na condição unânime e igual de titulares, para o desenvolvimento de determinadas funções”⁴¹. O objeto das competências comuns, de forma diversa do que se processa com as concorrentes, não é a função legislativa, mas sim são os encargos administrativos que devem ser desempenhados de maneira conjunta pelas entidades políticas federadas, nos termos do que reza o art. 23 da Lei Fundamental.

Como se denota pelas formas de atribuição de competências, o federalismo brasileiro atingiu, ao menos no que define a redação constitucional, um aspecto muito mais respeitoso para com a autonomia efetiva dos entes federativos, elencando distintos róis de competência que delimitam as esferas de atuação de cada ente. Cumpre à União o papel de zelar pela harmonia do sistema como um todo e às demais unidades atender os interesses específicos de cada região, desde que em conformidade com a legislação federal.

Todavia, passados vinte e seis anos da mais recente reforma constitucional do Estado brasileiro, e, conseqüentemente, da própria consolidação do princípio federativo como estruturante do corpo social, há que se dizer que a autonomia dos entes pregada pela Carta Magna muitas das vezes deixa de corresponder a real situação a que estão submetidos os entes federativos.

⁴⁰ ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. **Competências na Constituição de 1988**. São Paulo: Atlas, 1991, p. 139.

⁴¹ ROCHA, Carmen Lúcia Antunes. **República e Federação no Brasil: traços constitucionais da organização política brasileira**. Belo Horizonte: Del Rey, 1996, p. 250.

Eliana Franco Neme e Luiz Alberto David Araújo fazem uso da dicotomia “federalismo eficiente” e “federalismo ineficiente”, ponderando que quando “ele é ineficiente não pode ser preservado e nem cultuado”. Quando isso ocorre, o sistema deverá reagir a fim de conferir novo norte ao sistema que deixou de garantir as liberdades democráticas. “Federalismo eficiente” é aquele que permite a apuração das situações em desconformidade com o princípio democrático.⁴²

A assimetria entre os entes, fenômeno natural dentro de um país que se desenvolveu de forma tão heterogênea, marca os fortes laços de dependência existentes entre Estados-membros e Municípios para com a União. Ainda há uma questão de fundo econômico, pois, em geral, são os Estados com mais renda que possuem verdadeira autonomia financeira para realizarem seus empreendimentos, ficando o desenvolvimento dos demais vinculado às transferências do governo federal.

Condicionar o desenvolvimento de uma determinada região à mera discricionariedade do administrador público central, que muitas das vezes desconhece a real profundidade dos problemas de cada região, pautado este unicamente pelas diretrizes gerais da Constituição Federal, parece muito pouco para um país em franco desenvolvimento, como é o caso do Brasil.

⁴² NEME, Eliana Franco e ARAÚJO, Luiz Alberto David. O Federalismo como sistema de proteção de direitos fundamentais. In: RAMOS, Paulo Roberto Barbosa (Org.). **Constituição e Federalismo no mundo globalizado**. São Luís: EDUFMA, 2011, p. 140-141.

CAPÍTULO II – AS FALHAS ESTRUTURAIS DO MODELO FEDERAL BRASILEIRO E A AUSÊNCIA DE UMA REAL AUTONOMIA DOS ESTADOS-MEMBROS E MUNICÍPIOS

A história do Estado brasileiro denota desde sempre uma forte tendência à centralização e concentração do poder. Desde o imperativo domínio português que caracterizou o período colonial, até os inúmeros governos ditatoriais que marcaram boa parte do período republicano no século XX, a racionalidade política de concentrar decisões e prerrogativas restringindo a autonomia dos entes descentralizados sempre foi um traço marcante do Estado brasileiro.

Essa estrutura foi parcialmente reformada pelo processo constituinte de 1988, ao menos formalmente. Todavia, à Constituição faltam ainda mecanismos de efetiva implementação da autonomia que lá se conferiu a Estados, Municípios e mesmo ao Distrito Federal. O modo como se dá a divisão de recursos entre os entes, o mecanismo de repartição das receitas tributárias e as competências ainda severamente restritivas atribuídas aos Municípios são questões trabalhadas com um aprofundamento maior ao longo deste capítulo, procurando sanear as razões de desequilíbrio regional ainda apresentadas pelo sistema federal vigente no Brasil.

2.1 Federalismo assimétrico e o tortuoso modo de divisão de recursos entre os entes federativos

A opção feita em 1891 pela adoção de um sistema de Estado Federal em uma nação colonizada de uma forma tão heterogênea, fez com que, como era de se esperar, o processo de compreensão entre a relativa autonomia administrativa conferida aos entes federados, contraposto à concessão de parcela dessa autonomia com vias a estruturar um Estado forte e capaz de manifestar sua soberania tanto interna quanto externamente, não se desse de uma hora para outra. Mais de cem anos de lutas e embates políticos foram necessários para que o

sistema federativo se consolidasse como principal forma de expressão da democracia.⁴³

Tendo a gênese da federalização do Estado brasileiro se originado a partir de um processo de desagregação⁴⁴ e não de agregação⁴⁵, como se deu no caso norte-americano, a assimetria no processo de concessão de autonomia aos entes federativos chega mesmo a ser um fenômeno natural.

O estado de São Paulo, por exemplo, possui o maior Produto Interno Bruto do país, que gira em torno de 1,24 trilhões de reais, o que representa aproximadamente 33% do PIB nacional, decorrente da grande população, dos pesados investimentos em tecnologia e industrialização, bem como da vasta rede de serviços que movimenta o estado. Em contrapartida, o estado do Amazonas, que apesar da grande contribuição da Zona Franca de Manaus, comparece com apenas 1,6% no ranking nacional de riquezas, totalizando 59,8 bilhões de reais.⁴⁶

A baixa contribuição desse Estado do Norte brasileiro em termos de renda é clara desinência de um processo de industrialização e de investimento tecnológico bastante desacelerado na região, pois lá se concentra o ecossistema mais rico e diversificado do mundo, e que, para manter-se preservado, torna imprescindível que a industrialização decorrente do processo de globalização mantenha-se afastada.

⁴³ Eliana Franco Neme e Luiz Alberto David Araújo expõem ainda que, em razão de o processo de implementação do federalismo no Brasil ter se dado a partir de uma premissa de fracionamento do ente central de onde decorreu a concessão de relativa autonomia aos estados-membros, e considerando ainda que a chegada do federalismo ao Brasil não decorreu de uma demanda direta da população, mas sim da articulação de membros da “elite” aristocrática que coordenava a política no país, a compreensão e adequação do modelo federado levou bastante tempo para ser estruturado de modo a atender as reais necessidades da população brasileira. Ver: NEME, Eliana Franco e ARAÚJO, Luiz Alberto David. O Federalismo como sistema de proteção de direitos fundamentais. In: RAMOS, Paulo Roberto Barbosa (Org.). **Constituição e Federalismo no mundo globalizado**. São Luís: EDUFMA, 2011, p. 129-130.

⁴⁴ Dircêo Torrecilas Ramos define o federalismo por desagregação como um resultado da descentralização do Estado Unitário a nível tal que forma Estados a ele “subpostos”. No caso brasileiro a razão da constituição da formação por desagregação se deve especialmente a geografia do Estado brasileiro, posto que este sempre possuiu um território bastante vasto e multidiversificado culturalmente e que até a federalização era regido por um poder central. (RAMOS, Dircêo Torrecilas. **O Federalismo assimétrico**. São Paulo: Plêiade, 1998, p. 74).

⁴⁵ O Federalismo por agregação ocorre quando Estados que preexistiam reúnem-se, associam-se. Um claro exemplo de tal realidade são os Estados Unidos que, “após a independência das treze colônias da América do Norte em 4 de julho de 1776, que as transformaram em Estados livres, e o insucesso da Confederação, estabeleceram uma nova Constituição em 1787”. (RAMOS, Dircêo Torrecilas. **O Federalismo assimétrico**. São Paulo: Plêiade, 1998, p. 73).

⁴⁶ Os dados expostos acima foram extraídos diretamente do endereço eletrônico do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), mais precisamente no link de contas regionais. Disponível em: http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/contasregionais/2010/default_xls_2002_2010_zip.shtm Acesso em: 21/08/2014.

Em um país como o Brasil, a diversidade de fatores entre as regiões é de tal ordem que, alguns estados são líderes em renda, outros em biodiversidade, outros ainda em turismo. Obviamente, as atribuições econômicas, sociais, culturais, ambientais, etc., de cada ente da federação deverão ser distintas e mensuradas caso a caso.⁴⁷ Dessa ordem de fatores que nem sempre pode ser quantificada e determinada de maneira taxativa, constitui-se a assimetria que marca boa parte dos dispositivos constitucionais listados pela Lei Fundamental de 1988.

Partindo de tal premissa, pode-se verificar que dentro do sistema político-jurídico que caracteriza o Estado brasileiro, tal assimetria é preeminentemente “*de jure*”, ou seja, de direito, onde cada ente é tratado de forma diversa pela própria estrutura normativa. Manoel Gonçalves Ferreira Filho entende que o sistema de redistribuição de recursos previsto pelo ordenamento pátrio e calcado na ideia de levar o desenvolvimento às regiões menos favorecidas do país, acaba resultando em uma acentuação ainda maior do processo de centralização do sistema federal. Acaba cumprindo à união redistribuir tais recursos e comandar o desenvolvimento regional.⁴⁸

Isso decorre da opção do constituinte pela adoção de um federalismo de cooperação, onde o ente central concentra para si quase todas as decisões, limitando a autonomia gestora dos demais entes, o que segundo Marcelo Ortolan pode vir a implicar na configuração de “um federalismo coercitivo com prejuízos redistributivos”⁴⁹. O federalismo cooperativo impõe que a União será responsável pelas questões de âmbito nacional, que requerem um tratamento uniforme e exigem uma unidade de planejamento e direção, e uma coordenação que busca um resultado comum e do interesse de todos. Aos Estados e Municípios caberá dar cumprimento às políticas públicas formuladas na esfera nacional, de acordo com as necessidades e peculiaridades regionais.⁵⁰

⁴⁷ MOREIRA, Maurício Nunes. Federalismo assimétrico e a igualdade entre as unidades federadas. **Revista do Tribunal de Contas do Distrito Federal**. Brasília, nº. 34, p. 95-114, jan./dez. 2008, p. 95.

⁴⁸ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Aspectos do Direito Constitucional Contemporâneo**. São Paulo: Saraiva, 2003, p. 172-185.

⁴⁹ ORTOLAN, Marcelo Augusto Biehl. **Relações intergovernamentais e instrumentos de cooperação administrativa na Federação brasileira**. 2013. 184f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Centro de Ciências Jurídicas, Universidade Federal do Paraná (UFPR), Curitiba. 2013, p. 40.

⁵⁰ Fernanda Dias Menezes de Almeida especifica com mais clareza no capítulo 6 da obra infracitada como ficou determinado na Constituição de 1988 o papel de cada ente federativo na proposta de divisão de competências estabelecido pelo texto constitucional. Ver: ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. **Competências na Constituição de 1988**. São Paulo: Atlas, 1991, p. 79-80.

Ocorre que nem sempre esses limites são respeitados. A vontade política dos representantes muitas das vezes se vale da vastidão do termo “âmbito nacional” para favorecer determinados entes em face de outros, pautando-se por um suposto interesse público, que muitas das vezes é completamente contrário a uma lógica administrativa utilitarista que vise atender aos interesses da coletividade.

Posto isso, a assimetria de direito é um mecanismo que deve ser utilizado com extrema cautela, pois o excesso nesse tratamento assimétrico leva ao acomodamento e à perda de responsabilidade do beneficiário dos recursos destinados ao desenvolvimento. Quando os recursos são concentrados e distribuídos, há sempre um grau de sujeição de quem os recebe. Enquanto que o abuso no tratamento assimétrico de direito causa uma ampliação da boa situação financeira do ente federado que já a possui, pode acabar também complicando ainda mais a situação de outro que já está em dificuldade.⁵¹

Na esteira do que foi dito acima, Raul Machado Horta considera que o abuso no tratamento assimétrico, apesar da incidência parcial proposta pela Constituição, pode conduzir a alterações de substancial relevo na estrutura constitucional – preeminentemente simétrica, modificando o eixo de incidência das normas e na própria aplicação de outros dispositivos constitucionais. Em síntese: a acentuada inserção de regras e princípios decorrentes do federalismo assimétrico pode gerar contradição no próprio texto constitucional.⁵²

Outra questão relacionada à assimetria que merece atenção diz respeito à estrutura do Poder Legislativo. No Brasil há dois órgãos de representação em nível federal: o Senado, que representa os Estados-membros e onde o número de representantes está fixado em três por Estado, eleitos para oito anos de mandato, em consonância com o art. 46, § 1º, da CF, sendo exigidos ainda pelo menos trinta e cinco (35) anos de idade para exercer o cargo, conforme o art. 14, §3º, VI, a; e ainda a Câmara Federal, que representa proporcionalmente a população de cada Estado-membro, com limites máximo e mínimo de representantes, tendo a legislatura a

⁵¹ Torrecilas cita a Nigéria como exemplo de tratamento assimétrico excessivo, apontando que naquele país a estrutura desequilibrada de três regiões, que se deu até os anos 60, foi fonte de consideráveis tensões políticas. A solução encontrada foi uma progressiva redivisão das unidades federadas com o aumento do tratamento simétrico entre elas. Ver: RAMOS, Dircêo Torrecilas. **O Federalismo assimétrico**. São Paulo: Plêiade, 1998, p. 109-110.

⁵² HORTA, Raul Machado. Formas simétrica e assimétrica do federalismo no Estado moderno. **Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais**. Minas Gerais, ano 16, nº 1, jan./abril 1998. Disponível em: http://200.198.41.151:8081/tribunal_contas/1998/01/-sumario?next=4. Acesso em: 22/08/2014.

duração de quatro (4) anos, em consonância com os artigos 44 e 45. O art. 14, §3º, VI, c, ainda determina que a idade mínima exigida para exercer o cargo será de vinte e um (21) anos.⁵³

Como pode se verificar pela minuciosa análise dos dispositivos acima listados, a representação em cada um dos órgãos legislativos se dá de forma distinta. Enquanto no Senado todos os Estados-membros possuem o mesmo número de representantes, independentemente do *quantum* populacional, na Câmara Federal o número de deputados é escolhido de acordo com o tamanho da população em cada ente, respeitado o mínimo de oito (8) e o máximo de setenta (70) representantes.⁵⁴

A explicação para tal fato é que, como os Estados mais populosos possuem mais representatividade na Câmara, os Estados menores, tendo o mesmo número de representantes no Senado, permitir-se-ão fazer associações regionais que combatam a supremacia dos maiores Estados na Câmara. Como os projetos de leis e propostas de emenda costumam passar pelas duas casas legislativas, há um contrapeso – como pode se ver assimétrico, que permite a manutenção de um equilíbrio que favoreça decisões mais plurais.

Acerca dessa perspectiva Dircêo Torrecilas Ramos pontua proficuamente:

Sacrificar a proporcionalidade na representação popular a favor de uma hegemonia regional, política, para equilíbrio contra uma preponderância, econômica, regional, seria contrariar o sistema representativo. Por outro lado, a paridade ocorre no Senado e este poderá restabelecer o equilíbrio. No Brasil, por exemplo, as regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, detêm a maioria dos Senadores, devido ao maior número de Estados. Se o Estado maior e mais populoso tem mais peso na Câmara Federal, os Estados menores são favorecidos no Senado.⁵⁵

Todavia, como já dito, os mecanismos propiciados pelo federalismo assimétrico devem ser utilizados mediante um juízo de adequação bastante cuidadoso, pois servem para suprir eventuais lacunas, buscando conferir equilíbrio a uma balança por natureza desigual. Partir de uma premissa de assimetria “*de jure*” na perspectiva de concessão e/ou retirada de autonomia aos entes descentralizados pode ser demasiado perigoso quando os mecanismos de fiscalização e controle são falhos, fazendo com que os resultados encontrados muitas vezes sejam

⁵³ RAMOS, Dircêo Torrecilas. **O Federalismo assimétrico**. São Paulo: Plêiade, 1998, p. 121-122.

⁵⁴ RAMOS, Dircêo Torrecilas. **O Federalismo assimétrico**. São Paulo: Plêiade, 1998, p. 121.

⁵⁵ RAMOS, Dircêo Torrecilas. **O Federalismo assimétrico**. São Paulo: Plêiade, 1998, p. 126.

imprevisíveis. O que acontece com a distribuição de recursos no Brasil é um claro exemplo desse tipo de anomalia⁵⁶ e merece ser analisado com mais profundidade.

De acordo com o Portal da Transparência da Receita Federal, dos 726 bilhões de reais recolhidos no ano de 2012 em impostos federais pelos estados apenas 250 bilhões são retornados pela União, que subtrai 476 bilhões de reais.⁵⁷ Isso indica que mais de dois terços do que se arrecada no país com impostos é gerido diretamente pela União, sendo repassado de acordo com a vontade política do ente central, desde que respeitados alguns poucos dispositivos limitadores existentes na Constituição.

Abaixo se verifica um quadro ilustrativo que apresenta pormenorizadamente como cada Estado contribui em termos tributários, o que, se comparado com as transferências retornadas pela União para cada um, traduz em termos numéricos o que foi dito anteriormente – ou seja, que uma grande parcela da receita dos Estados fica com a União. Além disso, o quadro traz a quantia paga por cada cidadão em tributos ao governo, também evidenciando que cada ente contribui de forma diversa. Os Estados que possuem uma maior industrialização, produção de serviços, ou, como no caso específico do Distrito Federal, em que a grande arrecadação se deve ao fato de sediar várias empresas estatais, tendem a apresentar uma contribuição *per capita* mais elevada.⁵⁸

⁵⁶ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Aspectos do Direito Constitucional Contemporâneo**. São Paulo: Saraiva, 2003, p. 183.

⁵⁷ As informações e dados acima listados podem ser encontrados no endereço eletrônico: <http://www.portaldatransparencia.gov.br/PortalTransparenciaListaUFs.asp?Exercicio=2012&Ordem=3> Acesso em: 23/08/2014.

⁵⁸ As informações trazidas no quadro abaixo podem ser encontradas no sítio eletrônico: <http://jornalggn.com.br/fora-pauta/a-divisao-dos-recursos-federais-e-a-sua-injusta-distribuicao>. Os dados tributários utilizados foram retirados diretamente do Portal da Transparência da Receita Federal. Acesso em: 20/07/2014.

Estado	Arrecadação	Transferências	Diferença	população	Quem Paga Per Capita
Rio Grande do Sul	R\$ 32.305.919.845,67	R\$ 10.148.379.331,00	R\$ 22.157.540.514,67	11.164.050	R\$ 1.984,72
Ceara	R\$ 8.152.272.785,63	R\$ 13.097.524.177,72	-R\$ 4.945.251.392,09	8.778.575	-R\$ 563,33
Goiás	R\$ 8.496.677.993,69	R\$ 6.283.040.824,96	R\$ 2.213.637.168,73	6.434.052	R\$ 344,05
Pernambuco	R\$ 12.668.823.095,69	R\$ 13.254.585.959,87	-R\$ 585.762.864,18	9.208.551	-R\$ 63,61
Pará	R\$ 4.291.894.186,56	R\$ 12.425.365.995,38	-R\$ 8.133.471.808,82	7.969.655	-R\$ 1.020,56
Paraná	R\$ 38.497.788.589,13	R\$ 10.134.119.281,98	R\$ 28.363.669.327,15	10.997.462	R\$ 2.579,11
Minas gerais	R\$ 38.382.634.689,51	R\$ 19.694.010.721,92	R\$ 18.688.623.967,59	20.593.366	R\$ 907,51
Rio de Janeiro	R\$ 141.990.394.138,32	R\$ 21.620.459.250,09	R\$ 120.369.934.888,23	15.993.583	R\$ 7.526,14
São Paulo	R\$ 285.787.514.789,33	R\$ 23.182.885.832,18	R\$ 262.604.628.957,15	41.252.160	R\$ 6.365,84
Bahia	R\$ 13.890.399.932,92	R\$ 21.872.891.108,41	-R\$ 7.982.491.175,49	15.044.127	-R\$ 530,61
Paraíba	R\$ 2.547.192.915,57	R\$ 7.196.393.906,34	-R\$ 4.649.200.990,77	3.914.418	-R\$ 1.187,71
Maranhão	R\$ 4.379.150.627,27	R\$ 12.627.051.770,28	-R\$ 8.247.901.143,01	6.794.298	-R\$ 1.213,94
Espírito Santo	R\$ 14.269.217.683,04	R\$ 6.330.119.848,13	R\$ 7.939.097.834,91	3.512.672	R\$ 2.260,13
Alagoas	R\$ 1.598.183.597,17	R\$ 6.468.325.273,80	-R\$ 4.870.141.676,63	3.120.922	-R\$ 1.560,48
Piauí	R\$ 1.417.238.681,61	R\$ 6.790.181.951,65	-R\$ 5.372.943.270,04	3.140.213	-R\$ 1.711,01
Rio Grande do Norte	R\$ 2.478.513.151,77	R\$ 6.172.769.628,14	-R\$ 3.694.256.476,37	3.373.960	-R\$ 1.094,93
Santa Catarina	R\$ 23.426.780.065,57	R\$ 5.810.977.469,88	R\$ 17.615.802.595,69	6.634.250	R\$ 2.655,28
Amazonas	R\$ 8.958.752.913,25	R\$ 5.168.320.584,19	R\$ 3.790.432.329,06	3.807.923	R\$ 995,41
Sergipe	R\$ 1.872.268.285,95	R\$ 4.961.568.483,37	-R\$ 3.089.300.197,42	2.110.867	-R\$ 1.463,52
Tocantins	R\$ 743.642.163,10	R\$ 4.485.838.281,32	-R\$ 3.742.196.118,22	1.427.827	-R\$ 2.620,90
Mato grosso	R\$ 3.579.880.851,78	R\$ 4.424.803.556,87	-R\$ 844.922.705,09	3.115.336	-R\$ 271,21
Matogrosso do Sul	R\$ 2.686.914.690,85	R\$ 3.110.366.468,52	-R\$ 423.451.767,67	2.505.088	-R\$ 169,04
Rondônia	R\$ 1.271.518.610,65	R\$ 3.002.721.232,02	-R\$ 1.731.202.621,37	1.728.214	-R\$ 1.001,73
Acre	R\$ 385.309.711,57	R\$ 3.022.714.792,22	-R\$ 2.637.405.080,65	776.463	-R\$ 3.396,69
Amapá	R\$ 461.889.797,12	R\$ 2.775.593.713,27	-R\$ 2.313.703.916,15	698.602	-R\$ 3.311,91
Roraima	R\$ 418.393.818,42	R\$ 2.317.293.720,48	-R\$ 1.898.899.902,06	488.072	-R\$ 3.890,61
Distrito Federal	R\$ 71.711.052.932,64	R\$ 13.906.137.870,71	R\$ 57.804.915.061,93	2.789.761	R\$ 20.720,38
totalização	7,2667E+11	R\$ 250.284.441.004,70	R\$ 476.385.779.539,08	197.374.467	
Estado	Arrecadação	Transferências	Diferença	população	Quem Paga Per Capita

Fato é que um sistema federativo onde os entes federados não detêm autonomia econômica, e conseqüentemente política e administrativa, e ao mesmo tempo lhe são cobrados os serviços de Estado, se não é a maior, figura entre os maiores problemas que a nossa nação deve superar. A forma injusta e sem transparência de como os recursos do Estado brasileiro são aplicados produz grandes desigualdades entre os entes federados. Esta falta de clareza na aplicação dos recursos produz um clima de desconfiança e desunião que acaba prejudicando o funcionamento de todo o sistema.⁵⁹

A ideia de cooperação que rege o federalismo brasileiro acaba sendo muito prejudicada à medida que os Estados e Municípios constatarem que produzem e arrecadam para que investimentos sejam feitos em outras regiões, sem que sequer

⁵⁹ GUTIERREZ, Miguel Delgado. Repartição de receitas tributárias: a repartição das fontes de receita. Receitas originárias e derivadas. A distribuição da competência tributária. In: CONTI, José Maurício (Org.). **Federalismo Fiscal**. Barueri: Manole, 2004, p. 64-65.

sejam realizados estudos estratégicos com indicadores de desenvolvimento econômico e social confiáveis na realocação desses recursos.

Apesar das ponderações acerca das diferenças regionais e da necessidade de tratarmos com relativa assimetria alguns entes economicamente desiguais que já expusemos acima, boa parcela da população tem a sensação – e não completamente desassistidos de razão, que a produção e renda de alguns municípios, regiões ou até mesmo estados é revertida pela União em dispêndios orçamentários muitas vezes inócuos, “utilizando-se de quaisquer fatos geradores e bases de cálculo, ainda que próprios dos impostos de competência de outros entes federativos”⁶⁰. Isso se dá através da instituição de diferentes tipos de contribuições, quando a União se depara com problemas de caixa.

As chamadas transferências voluntárias, por exemplo, representam um exemplo de repasse discricionário feito pela União aos demais entes.⁶¹ A Lei de Responsabilidade Fiscal (LC 101/2000), em seu art. 25, *caput*, define estas transferências como “a entrega de recursos correntes ou de capital a outro ente da Federação, a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira, que não decorra de determinação constitucional, legal ou os destinados ao Sistema Único de Saúde.”

Dentro da norma, como era de se esperar, existem certos limitadores, quais sejam: a existência de dotação específica; a vedação de seu uso para pagamento de despesas com pessoal ativo, inativo ou pensionista por quaisquer dos entes; a comprovação por parte do beneficiário de que está: a) em dia com o pagamento de tributos, empréstimos e financiamentos devidos ao ente transferidor, bem como quanto à prestação de contas de recursos anteriormente recebidos; b) cumprimento dos limites constitucionais relativos à educação e saúde; c) observância dos limites das dívidas consolidada e mobiliária, de operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, de inscrição em Restos a Pagar e de despesa total com pessoal; d) previsão orçamentária de contrapartida, nos termos do que define o art. 25, §1º e seus incisos.

⁶⁰ GUTIERREZ, Miguel Delgado. Repartição de receitas tributárias: a repartição das fontes de receita. Receitas originárias e derivadas. A distribuição da competência tributária. In: CONTI, José Maurício (Org.). **Federalismo Fiscal**. Barueri: Manole, 2004, p. 64-65.

⁶¹ Nesse sentido leciona José Maurício Conti. CONTI, José Maurício. Transferências voluntárias geram desequilíbrio federativo. **ConJur**, 28 de agosto de 2012. Disponível em: <http://www.conjur.com.br/2012-ago-28/contas-vista-transferencias-voluntarias-geram-desequilibrio-federativo>. Acesso em: 24/08/2014.

Nessa linha segue a doutrina do professor José Maurício Conti, expondo que, pelo rol exaustivo limitador estabelecido pela LRF, pode-se verificar que o administrador público tem ainda uma grande liberdade quanto à forma com que despenderá os recursos da União. Tais recursos podem ser entregues pelo ente central aos demais entes “seguindo critérios de conveniência e oportunidade, vinculados a programas governamentais específicos.” Basicamente, o ente receptor deverá estar em dia com suas obrigações financeiras e ter um planejamento prévio e também discricionário quanto à forma com que será investido o dinheiro.⁶²

É evidente que dentro do modelo democrático representativo vigente – em que a participação política ativa é delegada a representantes eleitos pelo povo, liberdade administrativa e gestora são fundamentais. Se de outro modo fosse a própria burocracia nas decisões inviabilizaria que resultados práticos eficientes fossem obtidos.

A questão problematizada é justamente se o mecanismo de escolha na alocação dos repasses feitos pela União deveria ou não ser fiscalizado por um filtro mais rígido de proporcionalidade que atendesse a critérios mais objetivos⁶³ como, por exemplo: redução da desigualdade social em determinada região; fomento à atividade industrial ou produção de serviços; construção ou reparação de estradas; etc.

Teonio Wellington Martins defende a flexibilidade que o mecanismo das transferências voluntárias oportuniza, mas considera que a própria natureza jurídica do repasse permite a distribuição com base em critérios de apoio político, o que acaba se mostrando profundamente indesejável e corruptivo para com o sistema. Se essas transferências não forem adequadamente desenhadas poderão criar incentivos perniciosos ao exercício da responsabilidade fiscal pelos governos subnacionais.⁶⁴

⁶² CONTI, José Maurício. Transferências voluntárias geram desequilíbrio federativo. **Revista Consultor Jurídico (ConJur)**, 28 de agosto de 2012. Disponível em: <http://www.conjur.com.br/2012-ago-28/contas-vista-transferencias-voluntarias-geram-desequilibrio-federativo>. Acesso em: 24/08/2014.

⁶³ MARTINS, Teonio Wellington. **Transferências Voluntárias no Brasil: critérios para distribuição de recursos para os municípios e estados brasileiros**. 2010. 33 f. Especialização em Orçamento Público – Instituto Serzedello Corrêa – ISC/TCU, Brasília. 2010, p. 14.

⁶⁴ MARTINS, Teonio Wellington. **Transferências Voluntárias no Brasil: critérios para distribuição de recursos para os municípios e estados brasileiros**. 2010. 33 f. Especialização em Orçamento Público – Instituto Serzedello Corrêa – ISC/TCU, Brasília. 2010, p. 14.

Existindo tal tipo de especificação no momento de realizar os repasses, no momento da fiscalização, se tornaria muito mais claro aos Tribunais de Contas identificar eventuais circunstâncias onde tenha havido uma má aplicação de recursos, permitindo assim um melhor controle e regulação da gestão administrativa dos demais entes.

As transferências voluntárias são um importante mecanismo de redistribuição de recursos e como tal devem subsistir. Todavia, é fundamental frisar a importância da responsabilidade a elas inerente em atender a critérios sociais pré-estabelecidos e comprováveis posteriormente se realmente implementados, com o fulcro fundamental de fiscalizar e direcionar adequadamente os gastos públicos.

2.2 A guerra fiscal entre os entes, a consequente escassez na arrecadação de recursos e o processo de endividamento dos Estados-membros

A Constituição de 1988 procurou dar uma nova roupagem ao federalismo brasileiro, marcado ao longo de boa parte do século XX (especialmente após a Revolução de 1930) por uma profunda centralização político-administrativa, com especial relevo no que tange aos aspectos econômicos. Com a nova Constituição, nas palavras de Luís Roberto Barroso, há “um movimento de descentralização fiscal”, decorrente de uma nova estipulação na repartição das receitas, bem como em razão de uma nova distribuição no domínio das competências tributárias.⁶⁵

Acerca da participação dos Estados e Municípios nas receitas tributárias a partir da entrada em vigor da Lei Fundamental de 1988, Barroso pontua ainda que, com a nova Constituição, estes entes foram beneficiados pelo texto da norma, aumentando sua participação nas receitas:

Os principais beneficiários da nova discriminação constitucional de receitas foram os municípios que aumentaram sua participação de 8,6%, no início dos anos 80, para 15,8% em 1993. Os Estados, embora em menor extensão, também foram favorecidos, elevando sua parcela na receita disponível de 22,2% para 26,4% no mesmo período. A União, por sua vez, teve reduzida a sua proporção nesta partilha, passando de 69,2% para

⁶⁵ BARROSO, Luís Roberto. **Temas de Direito Constitucional**. 2 ed. – tomo I. Rio de Janeiro: Renovar, 2002, p. 145.

57,8%. Tais números refletem as competências tributárias próprias e as transferências intergovernamentais de receitas.⁶⁶

Conforme se denota dos dados apresentados, é bastante claro que a redação do texto constitucional, até certa medida, viabilizou a chegada de mais dinheiro aos Estados e Municípios, conseqüentemente, aumentando a autonomia gestora destes.⁶⁷ Todavia, ocorre que a situação desses entes não evoluiu significativamente depois de 1988, o que leva a crer que, nem antes nem depois da promulgação do mais recente diploma constitucional brasileiro Estados e Municípios se mostraram capazes de viver com o fruto de suas arrecadações, acrescido ainda do montante arrecadado através das transferências intergovernamentais.

Edilberto Carlos Pontes Lima aponta que tal circunstância em boa parcela se deve ao fato de que as transferências não originárias do sistema de repartição de receitas realizadas da União para os Estados têm sido pautadas por um critério populacional e político, sendo este medido pelo fato de o governador do Estado pertencer ou não à base aliada do governo, e aquele pela capacidade representativa política do ente. Com relação às transferências aos Municípios, para o autor, os critérios são tão nebulosos que sequer é possível depreender uma lógica explicativa que qualifique tais transferências.⁶⁸

Conforme salientado no tópico anterior, tal realidade se deve muito à forma discricionária com que é realizado o repasse das receitas tributárias pela União aos demais entes. Ressalvados os percentuais destinados aos Estados e Municípios, elencados taxativamente pelos artigos 157 e 158 da CF, bem como das transferências constitucionais obrigatórias, descritas pelo art. 159 do mesmo diploma, a distribuição e aplicação das receitas se dá de uma forma bastante discricionária, revelando certa fragilidade e falta de amadurecimento da democracia brasileira nesse ponto.⁶⁹

⁶⁶ BARROSO, Luís Roberto. **Temas de Direito Constitucional**. 2ª Ed. – tomo I. Rio de Janeiro: Renovar, 2002, p. 145.

⁶⁷ ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. **Competências na Constituição de 1988**. São Paulo: Atlas, 1991, p. 82.

⁶⁸ LIMA, Edilberto Carlos Pontes. Transferências orçamentárias da União para estados e municípios: determinantes e beneficiários. In: REZENDE, Fernando e OLIVEIRA, Fabrício Augusto de (Orgs.). **Descentralização e Federalismo Fiscal no Brasil**. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer Stiftung, 2003, p. 147-148.

⁶⁹ MACHADO, André Luiz Sienkiewicz. **Extrafiscalidade e Federalismo**. 2006. 96f. Monografia (Graduação em Direito) – Centro de Ciências Jurídicas, Universidade Federal do Paraná (UFPR), Curitiba. 2006, p. 33.

Barroso aponta como causas de indisfarçável destaque nesse desequilíbrio *“a não superação, na atual partilha de competências político-administrativas, das crônicas indefinições e superposições de atribuições, inclusive em domínios vitais como educação e saúde”*.⁷⁰

Em relação aos Municípios os tributos de competência própria apenas possuem relevo em regiões desenvolvidas e urbanizadas, posto que naqueles de menor expressão política e econômica a arrecadação tributária não adquire expressão suficiente para lidar com as despesas públicas convencionais, acrescidos dos investimentos sempre necessários para o desenvolvimento econômico e social de determinada região, criando um vínculo crônico de dependência destes entes para com os demais, pois sem as verbas por eles repassadas se torna praticamente impossível que obras de maior relevo e impacto regional possam se concretizar.

Edilberto Carlos Pontes Lima apresenta dados demasiado interessantes em prol dessa análise. Corroborando o que foi dito no parágrafo anterior, segundo dados do Conof/CD (Coordenação de Normas e de Programação Fiscal) e do IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada), é perceptível que nos Municípios com população inferior a 50 mil habitantes, que representam mais de 90% dos Municípios brasileiros, as transferências *per capita* acabam sendo bem superiores quando comparadas à dos Municípios maiores. Na visão do autor isso reflete o fato de os votos da maior parte dos deputados federais virem de cidades menores, e acaba sendo para elas que eles destinam suas cotas orçamentárias.⁷¹

No que tange aos Estados, a figura do ICMS (Imposto sobre a Circulação de Bens e Serviços), que representa a maior parte da arrecadação tributária para estes entes, tem sido muito prejudicado pela chamada guerra fiscal⁷² que ocorre entre os Estados na busca de espaço para investimentos privados.

⁷⁰ BARROSO, Luís Roberto. **Temas de Direito Constitucional**. 2 ed. – tomo I. Rio de Janeiro: Renovar, 2002, p. 145.

⁷¹ A indexação dos dados trazidos pelos institutos acima descritos foi realizada pelo autor e está disponível através de um quadro explicativo localizado à página 146 da obra infra. Ver: LIMA, Edilberto Carlos Pontes. Transferências orçamentárias da União para estados e municípios: determinantes e beneficiários. In: REZENDE, Fernando e OLIVEIRA, Fabrício Augusto de (Orgs.). **Descentralização e Federalismo Fiscal no Brasil**. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer Stiftung, 2003, p. 145-146.

⁷² A guerra fiscal segundo Ricardo Pires Calciolari pode ser conceituada como a exacerbação de práticas competitivas entre entes de uma mesma federação em busca de investimentos privados. Benesses fiscais atrativas incentivariam a migração de determinados agentes privados, os quais, segundo postulados econômicos clássicos, sempre tendem a buscar o menor custo produtivo e, conseqüentemente, maior lucro. Ver: CALCOLIARI, Ricardo Pires. **Aspectos Jurídicos da Guerra**

Pode-se dizer que em um sistema federativo em que as entidades estatais e municipais não são autossustentáveis e onde um conjunto de distorções de natureza política e fiscal compromete a capacidade gestora desses entes, se torna difícil precisar uma solução qualitativa que minorasse o problema. Ao passo que a União tem sobre seu controle a política fiscal, monetária e da dívida pública, além de utilizar-se da ampla massa de recursos resultantes de certas poupanças compulsórias (como, por exemplo, PIS, PASEP, FAZ, FGTS), aos demais entes insta uma significativa dependência dos recursos oriundos da União, que podem vir das mais variadas formas.⁷³

A obtenção de financiamentos externos; os repasses federais realizados por meio de créditos a órgãos e entidades oficiais, convênios, fundos, programas, repasses a fundo perdido (um instituto bastante polêmico, diga-se de passagem, dado o descompromisso na prestação de contas quanto a estes recursos); os gastos realizados através de empresas estatais e ainda a utilização de bancos estaduais na alavancagem de recursos e no financiamento do tesouro nacional através de repasses federais e empréstimos externos, representam algumas das formas mais eficazes encontradas por estados e municípios para dirimir um pouco esse abismo encontrado na hora de receber os repasses da União.⁷⁴

Como denotam os dados analisados por Edilberto Carlos Pontes Lima, o maior problema do distanciamento das receitas dos governos subnacionais reside na imposição titularizada por alguns Estados e Municípios sobre outros na hora de receber os recursos, seja por interesses de ordem política, seja por questões afetas a um aspecto econômico.⁷⁵ Deixa-se de lado o desenvolvimento social equilibrado, que, em tese, e conforme descreve a matriz constitucional brasileira, deveria ser realizado através da descentralização dos recursos e onde cumpriria àqueles que conhecem as necessidades regionais dar a devida destinação às receitas tributárias, em prol de prover recursos para regiões comandadas por líderes políticos influentes

Fiscal no Brasil: Caderno de Finanças Públicas, nº 7. Ministério da Fazenda, ESAF, Brasília, 2006, p. 5.

⁷³ BARROSO, Luís Roberto. **Temas de Direito Constitucional**. 2 ed. – tomo I. Rio de Janeiro: Renovar, 2002, p. 146.

⁷⁴ BARROSO, Luís Roberto. **Temas de Direito Constitucional**. 2 ed. – tomo I. Rio de Janeiro: Renovar, 2002, p. 146.

⁷⁵ LIMA, Edilberto Carlos Pontes. Transferências orçamentárias da União para estados e municípios: determinantes e beneficiários. In: REZENDE, Fernando e OLIVEIRA, Fabrício Augusto de (Orgs.). **Descentralização e Federalismo Fiscal no Brasil**. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer Stiftung, 2003, p. 147-148.

e que nem sempre precisam dos recursos, sob uma roupagem que em algum nível relembra a política “coronelista” que marcou o início do séc. XX.

Além disso, basta um olhar atento para constatar que um modelo de política pública onde a maior parcela dos recursos é cooptada pelo ente central e redistribuída por este através de uma lógica de favorecimentos, está fadado a ocasionar um desgaste no orçamento, e a consequente escassez de recursos. “A estatização da dívida externa comprometeu a estrutura de financiamento público e o acesso a novos recursos financeiros.” As contas públicas desandaram, Estados e Municípios passaram a não mais cumprir seus compromissos e generalizou-se a inadimplência do setor público.⁷⁶

Um outro fator que para Luís Roberto Barroso se soma ao deficitário mecanismo de distribuição de recursos diz respeito a evolução dos gastos com pessoal, e com especial relevo o pagamento dos inativos. Algumas disfunções podem ser elencadas como decorrentes desse aspecto, como por exemplo: a inobservância do limite máximo de remuneração estabelecido pelo art. 37, XI da Constituição⁷⁷; o recente (e discutível) entendimento do Supremo Tribunal Federal em excluir do *teto* as chamadas “vantagens pessoais”; o crescimento desenfreado da folha de pagamentos por força de adicionais e incorporações; o excesso de pessoal; a ineficiência no cálculo dos gastos com previdência; a irresponsabilidade de alguns bancos públicos estaduais em seus critérios de financiamento ao crédito que conduziu muitos ao endividamento e a própria estabilização relativa da

⁷⁶ LOPREATO, Francisco Luiz Cazeiro. **Federalismo e finanças estaduais: algumas reflexões.** Texto para Discussão. IE/UNICAMP n. 98, set. 2000, p. 9. Disponível em: www.eco.unicamp.br/docprod/downarg.php?id=1728&tp=a Acesso em: 27/08/2014.

⁷⁷ Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

XI - a remuneração e o subsídio dos ocupantes de cargos, funções e empregos públicos da administração direta, autárquica e fundacional, dos membros de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dos detentores de mandato eletivo e dos demais agentes políticos e os proventos, pensões ou outra espécie remuneratória, percebidos cumulativamente ou não, incluídas as vantagens pessoais ou de qualquer outra natureza, não poderão exceder o subsídio mensal, em espécie, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, aplicando-se como limite, nos Municípios, o subsídio do Prefeito, e nos Estados e no Distrito Federal, o subsídio mensal do Governador no âmbito do Poder Executivo, o subsídio dos Deputados Estaduais e Distritais no âmbito do Poder Legislativo e o subsídio dos Desembargadores do Tribunal de Justiça, limitado a noventa inteiros e vinte e cinco centésimos por cento do subsídio mensal, em espécie, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, no âmbito do Poder Judiciário, aplicável este limite aos membros do Ministério Público, aos Procuradores e aos Defensores Públicos.

economia, advinda do sucesso do plano real, que permitiu a muitos entes refinanciarem e rolarem suas dívidas.⁷⁸

No Estado do Paraná, recentemente, ganhou grande vulto a questão do auxílio moradia aos magistrados. Em 2 de julho do corrente ano, o Tribunal de Justiça do Paraná decidiu que pagará auxílio-moradia aos desembargadores e juízes do Estado, no valor de 15% (quinze por cento) dos vencimentos. Com a medida, os juízes em início de carreira, que atualmente recebem salário bruto de R\$ 21,7 poderão receber um acréscimo de até R\$ 3 mil mensais. Inclusive, foi emitida nota oficial pelo TJ-PR dando conta que a resolução foi aprovada por unanimidade e os gastos com a implementação da referida “ajuda de custo” recairão única e exclusivamente sobre o orçamento do Poder Judiciário.⁷⁹

Obviamente essa é uma questão polêmica e que fomentou o debate acerca da destinação das verbas públicas para os gastos com pessoal. A consideração do ex-servidor do Tribunal de Contas do Estado do Paraná, o advogado Homero Marchese, é demasiado profícua nessa análise:

Apesar das declarações do TJ/PR, a instituição do auxílio-moradia é absolutamente injustificável do ponto de vista moral e causa indignação na população do Estado. A previsão do benefício na Lei Orgânica da Magistratura (a qual é anterior à Constituição Federal, frise-se) e, agora, no Código de Organização e Divisão Judiciárias do Estado, não altera em nada a reprovável atitude do TJ/PR de procurar instituir o benefício, e da Assembleia Legislativa e do Governador em consentirem com a medida.

É impossível explicar à população paranaense por que um juiz ou um desembargador devem receber para residir na cidade onde precisam trabalhar. Somam-se a isso outros benefícios a que os membros do Judiciário têm direito, como um excelente salário, (inexplicáveis) dois meses de férias e aposentadoria com vencimentos integrais, e o resultado é revoltante.⁸⁰

Outra questão que merece atenção diz respeito ao princípio da isonomia. Conforme reza o *caput* do art. 5º da Constituição Federal, “*todos são iguais perante*

⁷⁸ BARROSO, Luís Roberto. **Temas de Direito Constitucional**. 2ª ed. – tomo I. Rio de Janeiro: Renovar, 2002, p. 148.

⁷⁹ A veiculação da notícia e os dados obtidos podem ser encontrados no sítio eletrônico da Gazeta do Povo. Disponível em: <http://www.gazetadopovo.com.br/vidapublica/conteudo.phtml?id=1481371>. Acesso em: 28/08/2014.

⁸⁰ MARCHESE, Homero Figueiredo Lima e. Contra o pagamento de auxílio-moradia aos magistrados no Paraná, 5 de julho de 2014. Disponível em: <http://homeromarchese.com.br/2014/07/05/contra-o-pagamento-de-auxilio-moradia-aos-magistrados-do-parana/>. Acesso em: 28/08/2014.

a lei, sem distinção de qualquer natureza”⁸¹. Soa no mínimo de modo estranho que a matriz constitucional pátria tenha como um de seus principais preceitos o tratamento indistinto dos cidadãos brasileiros, mas oportunize a uma restritíssima parcela desses um benefício que não é conferido a outrem.

Nessa esteira de análise é de se considerar um problema mais imediato: vivendo os magistrados do Estado do Paraná com todo tipo de regalias (despesas com água, luz, telefone são pagas pelo Poder Judiciário, por exemplo), recebendo altos salários que possibilitam a manutenção de um padrão de vida bastante elevado e não correndo qualquer risco financeiro, há que se ter cautela até mesmo com o senso de realidade destes aplicadores do direito. Como pode uma pessoa que vive em uma realidade desconexa e imantada das mazelas que acometem a sociedade ser responsável por definir o que é mais justo para fins sociais? A própria prestação jurisdicional pode ser comprometida quando vista sob esse ângulo.

Várias medidas foram adotadas com o fulcro de inibir o endividamento dos Estados a partir da década de 90, sendo inclusive promulgada, em março de 1993, a Emenda Constitucional n.º 3, que ficou conhecida como “colcha de retalhos”, visto que tentava paliativamente melhorar a condição financeira dos Governos Subnacionais através de uma real constatação do *quantum* da dívida pública o que se tentou fazer, por exemplo, com a proibição da emissão de títulos pelos Estados até o final do ano de 1999. Todavia, a realidade deu conta de que ao invés de conter e inibir o endividamento dos estados, a referida Emenda acabou se transformando na principal “responsável pela metamorfose do endividamento estadual a partir do ano seguinte”, visto que as Letras Financeiras do Tesouro (LFT) estaduais passaram a ser corrigidas pela taxa vigente de *overnight*⁸², não ficando exposto com clareza quais parcelas eram atinentes ao principal, juros e correção monetária.⁸³

Contudo, pode-se verificar que a origem recente da dívida pública dos Estados tem como ponto de partida o advento da Lei n. 9.496 de 11 de setembro de 1997, que, em seus 15 artigos, estabelece as bases para a renegociação da dívida

⁸¹ O *caput* na íntegra: Art. 5º: Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes.

⁸² Overnight são as operações realizadas no mercado aberto por prazo mínimo de um dia, restritas às instituições financeiras.

⁸³ CASTRO, Sebastião Helvecio Ramos de e CARVALHO; Marina Gonçalves de. O endividamento dos governos subnacionais brasileiros e o princípio federativo. **Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais**. Minas Gerais, ano 30, nº 1, out./dez. 2012, p. 43.

pública dos Estados, determinando, em seu art. 3º, o prazo de até 360 prestações mensais e sucessivas para a quitação, juros mínimos de 6% ao ano e atualização monetária pelo Índice Geral de Preços-Disponibilidade Interna (IGP-DI), apurado pela Fundação Getúlio Vargas.⁸⁴

Na vigência desta Lei, 25 das 27 unidades da federação, ficando excluídos unicamente os Estados do Amapá e de Tocantins, assinaram contratos de refinanciamento da dívida. A maioria dos contratos foi assinada nos anos de 1997 e 1998, tendo sido apurado que o Distrito Federal e o Estado do Rio de Janeiro aderiram posteriormente ao programa, prorrogando seus prazos para maio de 2002. Os contratos implicaram a emissão de R\$ 115,6 bilhões em títulos de responsabilidade do Tesouro Nacional, considerando-se a mais relevante a operação relativa ao Estado de São Paulo que emitiu R\$ 59,4 bilhões.⁸⁵

Traz-se aqui um quadro ilustrativo que pormenoriza a situação de refinanciamento da dívida dos Estados-membros.⁸⁶

Contratos firmados entre a União e os Estados — Lei n. 9.496/97

UF	Assinatura do contrato	Títulos Emitidos Em milhões (R\$)	Prazo	Limite de Comprometimento	Encargos
AC	30/04/98	32,90	30 anos	11,5%	IGP-DI + 6,0% aa
AL	29/06/98	777,80	30anos	15,0%	IGP-DI + 7,5% aa
AM	11/03/98	120,10	30 anos	11,5%	IGP-DI + 6,0% aa
BA	01/12/97	1.001,90	30 anos	11,5% a 13,0%	IGP-DI + 6,0% aa
CE	16/10/97	160,60	15 anos	11,5%	IGP-DI + 6,0% aa
DF	29/07/99	512,90	30 anos	13,0%	IGP-DI + 6,0% aa
ES	24/03/98	451,30	30 anos	13,0%	IGP-DI + 6,0% aa
GO	25/03/98	1.527,60	30 anos	13,0% a 15,0%	IGP-DI + 6,0% aa
MA	22/01/98	316,90	30 anos	13,0%	IGP-DI + 6,0% aa
MG	18/02/98	12.687,40	30 anos	6,75% a 13,0%	IGP-DI + 7,5% aa
MS	30/03/98	1.649,70	30 anos	14,0% a 15,0%	IGP-DI + 6,0% aa
MT	11/07/97	1.059,00	30 anos	15,0%	IGP-DI + 6,0% aa
PA	30/03/98	332,80	30 anos	15,0%	IGP-DI + 7,5% aa
PB	31/03/98	444,00	30 anos	11,0% a 13,0%	IGP-DI + 6,0% aa
PE	23/12/97	1.056,70	30 anos	11,5%	IGP-DI + 6,0% aa
PI	20/01/98	421,00	15 anos	13,0%	IGP-DI + 6,0% aa
PR	31/03/98	642,10	30 anos	12,0% a 13,0%	IGP-DI + 6,0% aa
RJ	29/10/99	19.408,80	30 anos	12,0% a 13,0%	IGP-DI + 6,0% aa
RN	26/11/97	68,10	15 anos	11,5% a 13,0%	IGP-DI + 6,0% aa
RO	12/02/98	244,60	30 anos	15,0%	IGP-DI + 6,0% aa
RR	25/03/98	9,10	30 anos	11,5%	IGP-DI + 6,0% aa
RS	15/04/98	10.595,10	30 anos	12,0% a 13,0%	IGP-DI + 6,0% aa
SC	31/03/98	2.236,70	30 anos	12,0% a 13,0%	IGP-DI + 6,0% aa
SE	27/11/97	434,10	30 anos	11,5% a 13,0%	IGP-DI + 6,0% aa
SP	22/05/97	59.363,50	30 anos	8,86% a 13,0%	IGP-DI + 6,0% aa

⁸⁴ CASTRO, Sebastião Helvecio Ramos de e CARVALHO; Marina Gonçalves de. O endividamento dos governos subnacionais brasileiros e o princípio federativo. **Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais**. Minas Gerais, ano 30, nº 1, out./dez. 2012, p. 43.

⁸⁵ CASTRO, Sebastião Helvecio Ramos de; CARVALHO; Marina Gonçalves de. O endividamento dos governos subnacionais brasileiros e o princípio federativo. **Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais**. Minas Gerais, ano 30, nº 1, out./dez. 2012, p. 43.

⁸⁶ Os dados aqui enunciados foram sintetizados pelos autores do artigo, com base nos dados publicizados pela Secretaria do Tesouro Nacional. Ver: CASTRO, Sebastião Helvecio Ramos de; CARVALHO; Marina Gonçalves de. O endividamento dos governos subnacionais brasileiros e o princípio federativo. **Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais**. Minas Gerais, ano 30, nº 1, out./dez. 2012, p. 44.

Fato é que a conjugação de um sistema discricionário e centralizador da distribuição de recursos monopolizado pela União, somado a um profundo descontrole nos gastos públicos que em muito se deve à alta folha salarial de boa parcela do setor público, tem gerado um processo de endividamento de boa parcela dos governos subnacionais.

Parece não haver razão para que, dentro de uma perspectiva de gestão administrativa responsável para com os recursos públicos, permaneça o Estado brasileiro estruturado por uma matriz centralizadora, onde a União é responsável por dizer qual região merece e qual não merece investimentos. A ideia de autonomia dos entes preconizada pela Constituição de 1988 passa a não ter sentido quando vista dessa forma.

2.3 Problematização acerca do processo de autonomização dos Municípios após a Constituição de 1988

Como já foi problematizado, a figura do Município nem sempre gozou de autonomia dentro da estrutura federativa brasileira. Pelo contrário, dado o fato de a formação da federação ter se dado a partir de um processo de desagregação, que tem como característica a preponderância de normas centralizadoras e uma concessão de pouca autonomia aos entes federativos⁸⁷, até a reforma constitucional de 1988, aos Municípios sempre foi relegado um papel minoritário, constatando-se que a autonomia preconizada em constituições anteriores era meramente formal.

O princípio da autonomia municipal está disposto na Constituição de 1988 como estrutura basilar da forma federativa de Estado adotada, seja pela previsão do *caput* do art. 1º, que prevê que as entidades locais compõem a forma do Estado brasileiro, seja pela expressa redação do *caput* do art. 18, que confere autonomia política a figura do município enquanto pessoa política de direito público.⁸⁸

⁸⁷ Ver a definição de formação do Estado por desagregação formulada por Dircêo Torrecilas Ramos e que consta à página 24.

⁸⁸ Art. 1º *A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos;*

Todavia, segundo Carmen Lúcia Antunes Rocha, a autonomia de um determinado ente não deriva e se efetiva somente em decorrência de previsão expressa no ordenamento constitucional, para além disso, “o que a torna eficaz é o conjunto das normas que são estabelecidas sobre o regime constitucional do município”. Segundo a autora, quando a Constituição menciona as entidades federadas em outras partes de seu próprio texto se refere tão somente aos Estados-membros, ficando claro que apesar da previsão do art. 18, ainda não há uma completa igualdade formal entre os Municípios e os demais entes.⁸⁹

Na mesma toada segue a doutrina de José Afonso da Silva que ainda contesta a posição das entidades locais enquanto unidades federadas. Apesar do que dispõem o artigo 1º e 18 sobre a posição dos Municípios enquanto entes integrantes da estrutura federativa dotados de autonomia, no restante da Constituição tal tratamento se restringe aos Estados-membros e ao Distrito Federal, sem que sequer possa se fazer uma interpretação extensiva aos Municípios.⁹⁰

Apesar dessa relativa disparidade de tratamento é inegável que a esfera de competências exclusivas e privativas das entidades locais foi ampliada com a Lei Fundamental de 1988. Com isso abre-se espaço para uma maior participação dos munícipes nas decisões relativas à gestão administrativa dos negócios locais.⁹¹ A descentralização das decisões propicia que a governança dos negócios públicos acabe sendo mais compatível com a realidade local da população.

Entre os ganhos advindos da nova conformação que ganhou o Município em termos de autonomia com a Constituição de 1988 está a condição do ente local de elaborar a sua própria lei orgânica, dentro dos parâmetros fixados pelo artigo 29. Dessa forma mantêm sua capacidade de autogoverno, através da eletividade do Prefeito e dos Vereadores, bem como a capacidade de se autolegislar – mediante a elaboração das leis sobre as matérias de sua competência e se autogovernar – através da organização, manutenção e prestação dos serviços de interesse local.⁹²

Art. 18. A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição.

⁸⁹ ROCHA, Carmen Lúcia Antunes. **República e Federação no Brasil: traços constitucionais da organização política brasileira**. Belo Horizonte: Del Rey, 1996, p. 290-291.

⁹⁰ SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 23 ed. São Paulo: Malheiros, 2004, p. 621.

⁹¹ ROCHA, Carmen Lúcia Antunes. **República e Federação no Brasil: traços constitucionais da organização política brasileira**. Belo Horizonte: Del Rey, 1996, p. 291.

⁹² ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. **Competências na Constituição de 1988**. São Paulo: Atlas, 1991, p. 122.

Dentro dessa perspectiva, a figura da autonomia municipal, segundo a perspectiva de José Afonso da Silva, adquire “uma qualificação especial que lhe dá conteúdo político de extrema importância para a definição de seu *status* na organização do Estado brasileiro”. Antes de 1988 o reconhecimento da autonomia às entidades locais tinha um conteúdo remissivo, pois incumbia aos estados-membros criar e organizar os Municípios. Antes do advento do novo texto constitucional a autonomia das entidades locais era conferida apenas em termos genéricos relativos ao peculiar interesse local.⁹³

Formam a base de competência que estrutura a esfera de autonomia conferida aos Municípios pela Constituição de 1988 algumas prerrogativas, conforme dispõe o art. 30 e seus incisos, merecendo especial relevo: a prerrogativa de legislar sobre assuntos de interesse local, se incluindo aí a competência exclusiva em matéria tributária e financeira; legislar supletivamente aos Estados e à União acerca de direito urbanístico; instituir e arrecadar tributos de sua competência; promover o adequado ordenamento territorial; através de um adequado planejamento de uso e ocupação do solo urbano (medida efetivada através do plano diretor) nos Municípios com população acima de vinte mil habitantes, entre outras medidas que conferem aos entes locais poder para executar planos e medidas que impliquem na estruturação social da própria comunidade.

Roque Antônio Carraza entende que as competências elencadas pelos artigos 29 e 30 da Constituição Federal não devem ser lidas como normas meramente programáticas, mas sim, como tendo um dever de eficácia imediata.⁹⁴ Ocorre que no sistema tributário nacional a efetivação da autonomia acaba estando condicionada à condição financeira do Município em si e também às transferências realizadas pelos demais entes. Com isso se observa que tanto a União, mas especialmente os Estados-membros acabam adentrando a esfera de atuação dos entes locais e condicionando a transferência financeira à existência de uma conformidade na plataforma política do governo estatal/federal.⁹⁵

⁹³ SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 23 ed. São Paulo: Malheiros, 2004, p. 621.

⁹⁴ CARRAZZA, Roque Antônio. **Curso de Direito Constitucional Tributário**. 27.^a ed. São Paulo: Malheiros, 2011, p. 176.

⁹⁵ GIROLDO, Camila Nayara; KEMPFER, Marlene. Autonomia municipal e o federalismo fiscal brasileiro. **Revista de Direito Público**. Londrina, v. 7, n. 3, p.14, set./dez. 2012.

Esse modelo de estrutura tem causado, da mesma forma que aos Estados-membros, uma crise de endividamento também dos Municípios. A Medida Provisória n.º 1811 de fevereiro de 1999 (que embora não tenha sido convertida em lei permanece ainda em vigor) autorizou o refinanciamento, pela União, da dívida pública de muitos Municípios. Até junho do ano 2000, a União havia firmado contratos com 174 Municípios, que implicaram na emissão de R\$ 16,4 bilhões em títulos de responsabilidade do Tesouro Nacional. Tais contratos abrangeram, não obstante o pequeno número de Municípios, cerca de 95% da dívida municipal existente. Os Municípios do Estado de São Paulo foram responsáveis por 74% desse valor.⁹⁶

O quadro abaixo destacado busca traduzir em números tal realidade:⁹⁷

Contratos firmados entre a União e os Municípios — MP n. 1.811/99

UF	Números de Municípios	Em milhões (R\$)
		Títulos Emitidos
BA	12	399,80
ES	3	42,50
GO	6	12,00
MA	3	37,90
MG	50	332,50
MS	9	30,60
MT	4	108,90
PB	2	42,50
PE	3	24,50
PI	1	1,10
PR	5	32,40
RJ	3	3.053,60
RN	1	7,70
RS	1	5,10
SC	20	95,60
SP	50	12.136,70
TO	1	0,40
Total	174	16.363,70

⁹⁶ CASTRO, Sebastião Helvecio Ramos de; CARVALHO, Marina Gonçalves de. O endividamento dos governos subnacionais brasileiros e o princípio federativo. **Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais**. Minas Gerais, ano 30, nº 1, out./dez. 2012, p. 45.

⁹⁷ Os dados aqui enunciados foram sintetizados pelos autores do artigo, com base nos dados publicizados pela Secretaria do Tesouro Nacional. Ver: CASTRO, Sebastião Helvecio Ramos de ; CARVALHO, Marina Gonçalves de. O endividamento dos governos subnacionais brasileiros e o princípio federativo. **Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais**. Minas Gerais, ano 30, nº 1, out./dez. 2012, p. 44.

Os dados ora apresentados demonstram e corroboram a ideia ora sustentada. Ou seja, o fenômeno da assimetria federativa, que em tese deveria conduzir a uma redistribuição de recursos que visasse a uma equiparação socioeconômica entre as diferentes unidades federativas, na realidade tem se mostrado um instrumento de imposição econômica de determinados entes, tutelados estes por interesses políticos da matriz partidária gestora das administrações estadual e federal.

CAPÍTULO III – O PRINCÍPIO DA SIMETRIA: UMA ANÁLISE DA JURISPRUDÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL EM MATÉRIA DE FORMA DE TRATAMENTO DOS ENTES FEDERATIVOS

A leitura e aplicação do princípio da simetria mostrou-se um importante instrumento de análise da compreensão que a jurisprudência nacional vem fazendo do pacto federativo, e de até que medida tem sido levada a cabo a concessão de autonomia real aos entes descentralizados.

Neste capítulo procurou-se, através da análise do princípio da simetria, elucidar o tratamento que tem dado o Supremo Tribunal Federal ao princípio federativo, ponderando sobre a importância que uma leitura adequada da definição de princípio jurídico possui na hermenêutica constitucional.

3.1 Delineamentos gerais acerca do princípio e a importância de sua análise à luz do federalismo

Na base da construção teórica do princípio da simetria, claramente está a noção de tripartição de poderes. Tal modelo, também conhecido como sistema de “freios e contrapesos” tem sua origem histórica em Montesquieu, quando ao analisar o governo da Inglaterra, descreve as funções de cada um dos três poderes da época, que trazidos para a realidade contemporânea corresponderiam ao executivo (gestão e administração do governo); legislativo (edição e promulgação de leis) e judiciário (poder de julgar as desconformidades decorrentes das relações sociais). Tais poderes teriam o condão de promover a cooperação harmônica baseada nas atribuições funcionais destes, cumprindo a cada um dos poderes papel específico, diretamente limitado pela atribuição dos demais.⁹⁸

Segundo Paulo Gustavo Gonet Branco, é possível inferir que a multiplicidade de situações em que a criatividade do constituinte estadual brasileiro esteve cerceada pelo sistema de repartição de poderes, faz com que a cada dia mais tenha se tornado imperativa a aplicação de um princípio da simetria. Dessa forma, as normas no âmbito dos Estados-membros deverão “seguir fielmente as opções de

⁹⁸ MONTESQUIEU, Charles Louis de Secondat. **O Espírito das Leis**. 3ª ed. Apresentação: Renato Janine Ribeiro. Trad. Cristiana Murachco. São Paulo: Martins Fontes, 1996, p. 167-178.

organização e de relacionamento entre os poderes acolhidas pelo constituinte federal”, como forma de propiciar uma unidade de tratamento entre os entes.⁹⁹

Apesar de não ser absoluto, tal princípio decorre do sistema de competências próprio do federalismo e assim também tem entendido o Supremo Tribunal Federal. Em consonância com o princípio federativo, as regras aplicadas à União deverão se estender aos demais entes, desde que não exista razão jurídica ou política para que seja feita tal distinção.

Luís Roberto Barroso entende que o parâmetro com o qual se confrontam algumas emendas à Constituição, por exemplo, não é composto por toda a regulamentação constitucional acerca da separação dos poderes, mas sim por alguns elementos essenciais que caracterizam o princípio. O que deve prevalecer é o conteúdo nuclear deste, sendo que as opções pontuais e específicas feitas pelo constituinte originário deverão se restringir a aspectos específicos e não atuar como premissas invalidadoras de outras regras do ordenamento.¹⁰⁰

Ocorre que, na dicção de Leo Ferreira Leony, o Supremo Tribunal Federal tem usado de tal fundamento jurídico para “tornar sem efeito uma série de leis e atos normativos dos poderes públicos locais”, sem mencionar os próprios atos da Administração, no mais das vezes nulificados por apresentarem suposta desconformidade com o princípio em questão. A crítica do autor se estrutura no sentido de que tal orientação jurisprudencial não está baseada em qualquer norma constitucional expressa, podendo ainda, em alguma perspectiva, contrariar “o espírito” da forma federativa de Estado.¹⁰¹

A proposta do autor, apresentada em sua dissertação de mestrado, inclusive, implica em demonstrar que as decisões do STF baseadas no princípio da simetria têm em comum o fato de enfrentarem “questões federativas sem solução constitucional evidente” – o que na dicção da doutrina constitucional contemporânea seriam os ditos “casos difíceis”. Nesses casos, para Leony, o Supremo se faz valer

⁹⁹ MENDES, Gilmar; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional**. 7. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 1134-1135.

¹⁰⁰ BARROSO, Luís Roberto. **Curso de direito constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo**. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 174-175.

¹⁰¹ LEONCY, Léo Ferreira. **“Princípio da simetria” e argumento analógico: o uso da analogia na resolução de questões federativas sem solução constitucional evidente**. 2011. Versão parcial (23f.). Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito da Universidade do Estado de São Paulo (USP), São Paulo. 2011, p. 4-5. Disponível em: <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2134/tde-03092012-143741/pt-br.php>. Acesso em: 11/09/2014.

de “um punhado de princípios constitucionais muito genéricos e frequentemente contraditórios, ou, no máximo regras expressas relativas a situações semelhantes”, para conformar a solução dada com as regras aplicáveis à União.¹⁰²

Todavia, é preciso considerar que boa parcela da doutrina constitucional¹⁰³ entende o princípio da simetria como implícito na Lei Fundamental de 1988, conquanto não expresso em nenhum instante ao longo do texto. Na classificação de José Afonso da Silva poderia ser enquadrado como um princípio derivado, de importância hermenêutica secundária.¹⁰⁴ Leo Ferreira Leony considera não existir sequer um caráter implícito ou hermenêutico no princípio, que não mais seria que “um lugar-comum arbitrário que substancialmente oculta um processo de construção muito mais sofisticado”, porquanto não evidenciada sua clareza derivativa no ordenamento constitucional.¹⁰⁵

Como se verifica pelas posições em apreço, o princípio da simetria pode ser usado sob “roupagens” distintas, seja para corroborar, seja para contrapor a aplicação do princípio federativo. Fato é que a polêmica do tema é pungente, muito alinhada mesmo à ideia de controle de constitucionalidade das leis e atos normativos. Como vem sendo exposto ao longo do trabalho, a ideia de um Estado federal suscita o debate acerca da esfera de autonomia concedida aos entes federativos.

O recente uso e aplicação do princípio da simetria pelo Supremo Tribunal Federal e pela matriz constitucional brasileira têm demonstrado uma clara tendência à limitação da autonomia deliberativa dos entes descentralizados. Resta à doutrina

¹⁰² LEONCY, Léo Ferreira. **“Princípio da simetria” e argumento analógico: o uso da analogia na resolução de questões federativas sem solução constitucional evidente**. 2011. Versão parcial (23f.). Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito da Universidade do Estado de São Paulo (USP), São Paulo. 2011, p. 6. Disponível em: <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2134/tde-03092012-143741/pt-br.php>. Acesso em: 11/09/2014.

¹⁰³ Aqui ganha destaque a postura de constitucionalistas como Gilmar Ferreira Mendes (atualmente ministro do STF) que expressamente declara a não aplicabilidade absoluta do princípio, ou mesmo José Afonso da Silva, Paulo Bonavides e Humberto Ávila, que apesar de considerarem o princípio enquanto balizado por valores constitucionais, não tratam dele especificamente em seus respectivos Cursos de Direito Constitucional.

¹⁰⁴ SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 23ª Ed. São Paulo: Malheiros, 2004, p. 95.

¹⁰⁵ LEONCY, Léo Ferreira. **“Princípio da simetria” e argumento analógico: o uso da analogia na resolução de questões federativas sem solução constitucional evidente**. 2011. Versão parcial (23f.). Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito da Universidade do Estado de São Paulo (USP), São Paulo. 2011, p. 9. Disponível em: <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2134/tde-03092012-143741/pt-br.php>. Acesso em: 11/09/2014.

constitucional ponderar acerca de até que medida tal limitação é positiva ou negativa dentro de uma análise sistemática e conjuntural do ordenamento jurídico, avaliando se as fundamentações das decisões do órgão superior ora destacado, realizadas com base em tal princípio, atendem às reais necessidades das populações locais e respeitam o princípio federativo.

3.2 A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal fundada no princípio da simetria contraposta a princípios e regras do ordenamento

Como salientado no tópico anterior, o princípio da simetria guarda estreita relação com o princípio da separação dos poderes, e quando dessa análise comparada ficam em evidência ainda outros dois princípios: o da autonomia federativa dos entes e o postulado republicano, que conforme o que dispõe o art. 60, § 4º da CF são cláusulas pétreas.

Tal é a força normativa conferida ao princípio da separação dos poderes que a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal em muitos de seus julgados se vale de tal princípio como forma de fazer valer as regras de atribuição de competência instituídas pelo texto constitucional.

Em ação direta de inconstitucionalidade de relatoria do Ministro Celso de Mello se decidiu que a Constituição estadual não pode impor dever de comparecimento ao Prefeito municipal perante a Câmara de Vereadores, pois tal regra, além de provocar a submissão institucionalizada do Chefe do Executivo ao Poder Legislativo municipal, ponto em que afrontaria de plano o princípio da separação dos poderes, ofenderia também a ideia de autonomia municipal.¹⁰⁶ Vale ainda considerar que na Constituição Federal não há regra correspondente nesse sentido, e o presente caso ilustra circunstância em que a fundamentação da decisão está estreitamente vinculada e subordinada a um princípio “maior” do ordenamento, qual seja, o da separação dos poderes.

¹⁰⁶ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 687. Relator: Celso de Mello. Brasília, 10 de fevereiro de 2006. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=266491>. Acesso em: 15/09/2014.

Todavia, dada a abrangência e amplitude teórica de tal princípio e, conseqüentemente, a limitação prática daí decorrente imposta ao constituinte estadual, a doutrina constitucional passou a tratar de um princípio que determinasse o dever das Constituições estaduais em seguir as opções de organização e relacionamento entre os poderes adotada pela Constituição Federal,¹⁰⁷ incluindo um núcleo hermenêutico para a separação dos poderes.

Diante de tal fato, a jurisprudência mais recente do STF passou a se valer de uma aplicação mútua de tais princípios, pondo lado a lado a ideia de tripartição dos poderes e de simetria. Nesse sentido, em ação direta de inconstitucionalidade movida pelo Governador do Estado do Rio Grande do Sul, em que foi relator o Ministro Ricardo Lewandowski, a fundamentação da decisão que julgou procedente a ADI em questão se valeu de uma dupla argumentação. Em um primeiro plano, decidiu-se pela inconstitucionalidade da lei por versar sobre a criação e estruturação dos órgãos da Administração Pública, o que seria prerrogativa exclusiva do Chefe do Poder Executivo (em consonância com os ditames do art. 61, §1º, II, e, da Constituição Federal), mas que no caso concreto teve iniciativa parlamentar. Em um segundo momento, argumentou-se pela violação ao princípio da separação dos poderes, visto que houve a ingerência de um órgão do Poder Legislativo em esfera de competência privativa do Chefe do Poder Executivo.¹⁰⁸

Em outra ADI, essa de relatoria do Ministro Dias Toffoli, decidiu o Supremo Tribunal Federal acerca da inconstitucionalidade de dispositivo da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul que impunha a necessidade de autorização prévia por parte da Assembleia Legislativa quando do afastamento do país pelo Governador e do Vice-Governador por qualquer tempo. A Assembleia Legislativa em sua defesa sustentou a constitucionalidade do dispositivo com fundamento no poder de auto-organização conferido aos Estados-membros pela Constituição Federal. A disposição em destaque, segundo parecer do Advogado-Geral da União, posteriormente confirmado pelo Relator, não encontra parâmetro na Lei Fundamental de 1988 e razão pela qual afrontaria o princípio da separação dos

¹⁰⁷ MENDES, Gilmar; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional**. 7. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 1134-1135.

¹⁰⁸ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 2294. Relator: Ricardo Lewandowski. Brasília, 11 de setembro de 2014. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=6704549>. Acesso em: 15/09/2014.

poderes, não conformando também a expectativa de que haja uma simetria entre as Constituições dos Estados e o que dispõe a matriz constitucional federal.¹⁰⁹

Casos em que o núcleo principiológico parte de uma única matriz ou que a matriz de dois ou mais princípios se soma são de fácil compreensão e deslinde. Todavia, nem sempre há uma convergência dos núcleos dos princípios e o choque daí decorrente pode gerar decisões antagônicas. A hermenêutica constitucional há muito adota a técnica da ponderação de princípios na fundamentação das decisões como a mais adequada para situações que suscitam o “choque” de princípios.¹¹⁰

Quando do embate do princípio da simetria com outros tidos como estruturantes da matriz constitucional, assevera Paulo Gustavo Gonet Branco que aquele “não deve ser compreendido como absoluto”, já que nem todas as normas que regem o legislativo da União devem se estender aos Estados-membros, ou mesmo aos Municípios. As normas que devem obrigatoriamente ser respeitadas pelos entes descentralizados são as que dizem respeito ao inter-relacionamento entre os poderes.¹¹¹ O princípio da simetria possui um núcleo hermenêutico fechado e restrito, ao passo que o princípio da separação dos poderes e o postulado republicano são estruturantes dentro da matriz democrática brasileira, dando os contornos gerais de competência de cada ente federativo e condicionando a esfera de atuação de cada um dos poderes.

No caso apresentado acima se depreende das alegações das partes que o choque apresentado se refere ao embate entre os princípios (separação de poderes e simetria) e a regra aberta que confere poder de auto-organização aos Estados, esta balizada pelo princípio federativo. Leciona Lenio Luiz Streck que, quando da colisão de um princípio com uma regra, aquele prevalecerá sobre esta quando a regra não tiver como objetivo proteger determinado princípio constitucional. No entanto, se a regra visa proteger determinado princípio elencado pela Constituição,

¹⁰⁹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 775. Relator: Dias Toffoli. Brasília, 3 de abril de 2014. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=5939782>. Acesso em: 19/09/2014.

¹¹⁰ Humberto Ávila tece que a ponderação consiste em um método destinado a atribuir pesos a elementos que se relacionam, “sem referência a pontos de vista materiais que orientem esse sopesamento.” Tal perspectiva deve partir de um critério de concordância prática que guiará a ponderação. Na dicção do autor, a ideia que deve preponderar é a da harmonização entre valores, visando sua máxima proteção. (Ver: ÁVILA, Humberto. **Teoria dos princípios**: da definição à aplicação dos princípios jurídicos. 4ª ed. rev. 3ª tiragem. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 94-97)

¹¹¹ MENDES, Gilmar; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional**. 7. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 1135.

deverá ser utilizado o critério da ponderação,¹¹² e, nesse ponto, considerando que a regra analisada no exemplo é aplicável ao caso, é que surge o “caos hermenêutico” sobre o que deverá prevalecer na decisão.

É evidente que a decisão do Supremo não chegou a tal minúcia, mas o esforço de abstração se mostra válido para ressaltar os riscos que uma má valoração do ordenamento pode trazer – muitas vezes princípios sem um núcleo axiológico claro, conduzindo para um campo abstrato decisões que deveriam se pautar pela previsão expressa do texto da Constituição e não por interpretações analógicas.

O Supremo Tribunal Federal já afirmou ainda que a norma da Constituição Federal que torna o Presidente da República imune à prisão cautelar por crime que não esteja diretamente relacionado com suas atividades funcionais, ou mesmo que impeça o curso da ação penal, trata de privilégio que não poderá ser estendido aos Governadores dos Estados.¹¹³ Assim restou decidido, pois se entendeu que a imunidade dada ao Chefe de Estado Maior deriva de norma “exorbitante do direito comum”¹¹⁴, e, como tal, foi pensada para o caso específico da prática do crime em questão pela autoridade mencionada. Estabelecer uma interpretação analógica e estender os efeitos para os Governadores dos Estados-membros configuraria flagrante violação do texto constitucional e mesmo do regime republicano que legitima a eficácia da Lei Maior.

Questiona-se aqui qual o critério adotado pelo Supremo Tribunal Federal para definir o que é norma de reprodução obrigatória nas Constituições dos Estados e o que não é. A forma com que se dá o uso e aplicação destas normas gerais acerca de prerrogativas e competências e que envolveriam diretamente o núcleo de aplicabilidade do princípio da simetria parece estar muito alinhado a critérios preponderantemente discricionários, quando não arbitrários. Quando não há um critério sintético e definido para a aplicação de um determinado princípio não há um mínimo grau de previsibilidade na sua aplicação.

¹¹²STRECK, Lenio Luiz. **Hermenêutica Jurídica e(m) crise**. 5ª ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004, p. 252.

¹¹³ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 978. Relator para o acórdão: Celso de Mello. Brasília, 24 de novembro de 1995. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=266607>. Acesso em: 15/09/2014. Ver ainda: (MENDES, Gilmar; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional**. 7. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 1135).

¹¹⁴ MENDES, Gilmar; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional**. 7. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 1135.

Em outra ação direta de inconstitucionalidade, esta proposta pelo Governador do Estado do Paraná em face da Assembleia Legislativa do Paraná e relatada pelo Ministro Luiz Fux, questionou-se a legitimidade ativa do órgão parlamentar para determinar prazo à Procuradoria Geral do Estado quando da proposição de ação regressiva contra agente público que tenha dado causa à condenação do Estado, segundo decisão judicial definitiva e irrevogável. Na apreciação do caso entendeu novamente a Suprema Corte, alinhada com sua jurisprudência predominante que a iniciativa legislativa em questão é prerrogativa exclusiva do Chefe do Poder Executivo, e seu desrespeito configuraria violação direta ao artigo 61, § 1º, inciso II, alínea c, da Constituição.¹¹⁵

Em mais este julgado se apura a fundamentação baseada no princípio da simetria, sendo que, em verdade, a real ofensa à Constituição se deu foi em relação à separação dos poderes e não propriamente sobre o dever de conformidade entre legislação estadual e federal. Como de praxe, prevaleceu o entendimento que confere ao executivo nacional prerrogativas não extensíveis aos demais entes.

Contextualizando o que se abstrai da análise dos julgados do Supremo em relação ao princípio da simetria, denota-se que sua aplicação torna bastante restrita a autonomia dos Estados-membros para legislar sobre sua própria organização política. Isso mostra mais uma vez a clara opção do constituinte pela centralização de competências e pela existência de prerrogativas marcadamente próprias e individualizantes que colocam a União em um patamar acima dos demais entes. Muitas são as situações em que o julgamento descentralizado poderia promover decisões mais conformes às realidades regionais e mesmo às expectativas políticas da população diretamente afetada, mas que por opção política alicerçada na estrutura de competências concentradas da Constituição inviabilizam um real exercício da autonomia federativa.

3.3. Breves considerações acerca dos riscos da pan-principiologia para o equilíbrio federativo

¹¹⁵ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 3564. Relator para o acórdão: Luiz Fux. Brasília, 13 de agosto de 2014. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=6671547>. Acesso em: 29/09/2014.

A Constituição Federal de 1988 rompeu de uma forma demasiado significativa com o paradigma político-constitucional vigente até então, trazendo em seu texto uma proposta que na dicção de Eneida Desiree Salgado “possibilita a construção de um novo projeto de democracia”, calcado este na adoção de práticas democráticas que são reflexo direto de uma participação popular ativa.¹¹⁶

Complementa Egon Bockman Moreira no sentido de que a essência da Constituição de 1988 se põe a celebrar a real fundação de um Estado Democrático Social de Direito, prevendo em seu bojo reais mecanismos de implementação de um postulado normativo voltado à celebração da dignidade da pessoa humana, da justiça social e do pleno emprego.¹¹⁷

A “grandeza”, por assim dizer, da mais recente Lei Fundamental brasileira está justamente nas suas aparentes contradições, pois nelas se torna ainda mais evidente a opção democrática e popular de seu texto.¹¹⁸ Havia uma necessidade de rompimento com o paradigma social, econômico e especialmente político vigente até então. As marcas deixadas pelo período da ditadura no seio da democracia brasileira tornavam imprescindível uma cisão absoluta com o regime anterior, e, neste ponto, uma completa redemocratização das instituições e instrumentos normativos que legitimam o aparelho estatal.

Para além disso, figura como uma das maiores distinções entre o modelo vigente até então e a nova Constituição o deslocamento do Estado de seu papel de protagonismo, cedendo seu posto à sociedade civil.¹¹⁹ Na esfera econômica tem-se, por exemplo, que o modelo de Estado intervencionista que vigorou desde a década de 1930 – normativamente a partir da Constituição de 1934 – até o final da ditadura militar, com a nova ordem passa a prever mecanismos bastante específicos para intervenção do Estado no domínio econômico. Para Barroso, “em condições regulares de funcionamento do mercado concorrencial não é possível a existência

¹¹⁶ SALGADO, Eneida Desiree. **Constituição e democracia**: tijolo por tijolo em um desenho (quase) lógico: vinte anos de construção do projeto democrático brasileiro. Belo Horizonte: Fórum, 2007, p. 201-202.

¹¹⁷ MOREIRA, Egon Bockmann. Os princípios constitucionais da ordem econômica. **Revista da Faculdade de Direito UFPR**. Curitiba, v. 45, n. 0, p. 103-111, 2006, p. 106.

¹¹⁸ VERONESE, Osmar. **Constituição: reformar para que(m)?** Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1999, p. 88.

¹¹⁹ REALE, Miguel. A ordem econômica liberal na Constituição de 1988. In: MERCADANTE, Paulo (Coord). **Constituição de 1988**: o avanço do retrocesso. Rio de Janeiro: Rio Fundo, 1990, p. 20.

de intervenção estatal no sentido de eliminar a livre iniciativa e a livre concorrência”.¹²⁰

A Constituição de 1988 é preeminentemente pautada em princípios, que fundamentam toda a ordem, e postos com vias a conformar valores sociais inerentes à realidade da população brasileira, conforme celebra o título I, art. 1º ao dispor expressamente que:

A República Federativa do Brasil, **formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal** (grifo nosso), constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

- I – a soberania;
- II – a cidadania;
- III – a dignidade da pessoa humana;
- IV – os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa;
- V – o pluralismo político.¹²¹

A importância de a Constituição haver celebrado logo em seu primeiro artigo a fundamentalidade dos valores que devem reger o funcionamento do Estado brasileiro constitui, na visão da majoritária doutrina constitucional¹²², um grau de precedência dos direitos fundamentais sobre as demais disposições que regem o ordenamento brasileiro. Fica muito clara a postura do constituinte em dispor que a hermenêutica de todo o texto da Constituição deverá ter sempre em conta a estreita atenção aos valores de que tratam, em especial, os títulos I e II da Constituição Federal de 1988, buscando conciliar soberania, a ordem social, a ordem econômica e o núcleo fulcral do princípio da dignidade da pessoa humana.

Sendo o Estado brasileiro definido pela própria redação constitucional como Democrático de Direito, tal fator implica, positivamente, que esta natureza põe de fato como objeto do projeto democrático a não supressão dos direitos fundamentais dos cidadãos. A primeira referência a esse ideal democrático na Lei Fundamental de

¹²⁰ BARROSO, Luís Roberto. A ordem econômica constitucional e os limites à atuação estatal no controle de preços. **Revista Diálogo Jurídico**. Salvador, CAJ – Centro de Atualização Jurídica, n.º 14, p. 21, julho/agosto 2002. Disponível em: <http://www.direitopublico.com.br>. Acesso em: 02/10/2014. (paginação do artigo 1-28)

¹²¹ Redação literal do art. 1º da Constituição Federal de 1988.

¹²² Tem-se por exemplo que, Diogo Figueiredo Moreira Neto postula que a ordem de valores adotada na Constituição implica em uma hierarquia entre princípios resultantes não apenas de sua natureza “fundamental”, mas também decorrente do fato de que os valores sociais serem inerentes e originários em uma sociedade, e, como tais devem ser tratados com certo grau de privilégio. Para Raul Machado Horta tal hierarquia não existe de modo direto, mas aponta a existência de uma “precedência” dos direitos fundamentais em matéria hermenêutica, devendo apontar a matriz de valores que rege nossa Constituição. Ver: SALGADO, Eneida Desiree. **Constituição e democracia**: tijolo por tijolo em um desenho (quase) lógico: vinte anos de construção do projeto democrático brasileiro. Belo Horizonte: Fórum, 2007, p. 211-212.

1988 aparece no próprio preâmbulo trazendo como “conteúdo a decisão política fundamental do Estado”, e declarando este como objeto do pacto social. Sua redação expressa, mesmo que no preâmbulo, atribui ao princípio democrático valor de norma jurídica e, mais que isso, norma jurídica fundante do sistema.¹²³

Ocorre que, não obstante a importância da matriz constitucional brasileira pautar-se em uma série de princípios e valores fundamentais que, como já enunciado, conformam e legitimam a própria hermenêutica de seu texto, de tal natureza tem derivado um fenômeno que merece especial atenção: a pan-principiologia.

Para Lenio Luiz Streck, a subjetividade que caracteriza a chamada discricionariedade judicial é própria de “um paradigma positivista que o constitucionalismo do Estado Democrático de Direito procura superar, exatamente pela diferença ‘genética’ entre regras e princípios”. Quando a Constituição se vale de princípios para enunciar valores, teleologicamente, o que se busca é impedir “múltiplas respostas” para questões similares. Os princípios devem buscar restringir a hermenêutica dos *hard cases*, e não torná-la aberta e estruturável conforme a matriz ideológica do aplicador.¹²⁴

Ainda segundo Streck, o problema da atribuição ao julgador do poder de decidir os casos difíceis seguindo parâmetros de autonomia discricionária decorre, muitas das vezes, de “conceitualizações prévias elaboradas pela dogmática jurídica”, relegando a segundo plano a regra enquanto norma do ordenamento redigida e fundada nos conceitos que deveriam, em tese, guiar a aplicação ante o caso concreto. Há uma “standardização” da cultura jurídica, que se efetiva por meio de verbetes, ementas, súmulas, etc., buscando positivar o que para Streck seriam “discursos de fundamentação prévia”.¹²⁵

O positivismo jurídico enraizou a ideia do Direito como um sistema de regras feitas de forma abstrata, mas sem levar em conta a “facticidade” do dia-a-dia. A consequência disso era um Direito alienado de suas premissas sociais. Os princípios (fundamentais) vieram justamente para trazer um conteúdo – seja direto e expresso

¹²³ SALGADO, Eneida Desiree. **Constituição e democracia**: tijolo por tijolo em um desenho (quase) lógico: vinte anos de construção do projeto democrático brasileiro. Belo Horizonte: Fórum, 2007, p. 214.

¹²⁴ STRECK, Lenio Luiz. **Verdade e consenso**: Constituição, Hermenêutica e Teorias Discursivas. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006, p. 142.

¹²⁵ STRECK, Lenio Luiz. **Verdade e consenso**: Constituição, Hermenêutica e Teorias Discursivas. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006, p. 143.

na forma da lei, seja através de um núcleo axiológico-hermenêutico – que guie a aplicação da norma. Na visão de Streck, descaracterizar tal noção de princípio, aceitando-o como um mero postulado ou mandado de otimização seria deturpar as reais intenções do constituinte originário. Seria retomar o aparato abstrativista já superado do positivismo, afastando a razão prática que marca a noção de princípios preconizada por Ronald Dworkin e Robert Alexy.¹²⁶

O cabedal de valores traduzidos em princípios tidos como fundamentais que tem guiado a hermenêutica jurídica desde a Constituição de 1988 tem viabilizado que conceitos abertos e metajurídicos se sobreponham, muitas vezes a premissas estruturantes do ordenamento. Isso se dá à medida que, enquanto travestidos de princípios, adquirem diante dos casos concretos um grau de preponderância sobre regras específicas e de incidência imediata, elaboradas pelo legislador ordinário dentro da sua esfera de atribuições e competências.

Boa parcela da doutrina do Direito Constitucional, e aqui ganham destaque as posições de Celso Antônio Bandeira de Mello, José Afonso da Silva, Carlos Ari Sundfeld e Carmen Lúcia Antunes Rocha, sob uma ótica mais tradicional, busca distinguir princípios de regras tendo como marco teórico o *grau de fundamentalidade* da norma.¹²⁷ Prospera a conceituação de princípio enquanto “mandamento nuclear de um sistema, verdadeiro alicerce dele, disposição fundamental”, formulada por Bandeira de Mello.¹²⁸ No mesmo sentido complementa Carmen Lúcia Antunes Rocha que os princípios são “valores superiores fundamentais” de uma determinada sociedade.¹²⁹

De outra banda, há que se atentar para a percepção dos princípios enquanto normas jurídicas não aplicadas na lógica do tudo ou nada (e aqui se diferenciam das regras), colhida na doutrina de Dworkin e Alexy. A diferenciação entre princípios e regras parte de uma premissa não *quantitativa* como vê a doutrina tradicional, mas sim *lógica ou qualitativa*. Tal concepção é demasiado profícua na elucidação dos fins a que deve atender a hermenêutica constitucional e tem sido recepcionada com

¹²⁶ STRECK, Lenio Luiz. **Verdade e consenso: Constituição, Hermenêutica e Teorias Discursivas**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006, p. 144-145.

¹²⁷ HACHEM, Daniel Wunder. **Princípio Constitucional da Supremacia do Interesse Público**. 2011. 438f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Centro de Ciências Jurídicas, Universidade Federal do Paraná (UFPR), Curitiba. 2011, p. 120-121.

¹²⁸ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 27. ed. São Paulo: Malheiros, 2010, p. 959.

¹²⁹ ROCHA, Carmen Lúcia Antunes. **Princípios constitucionais da Administração Pública**. Belo Horizonte: Del Rey, 1994, p. 23-25.

mais destaque pela doutrina constitucional brasileira. A estrutura *lógico-normativa* de Dworkin e a técnica da ponderação preconizada por Alexy consolidam a compreensão da Constituição enquanto mecanismo de efetivação e garantia de direitos fundamentais.¹³⁰

Todavia, como apontado no tópico anterior, essa perspectiva hermenêutica vem sendo usada de forma equivocada pelo aplicador do Direito. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal claramente tem se valido da abertura interpretativa propiciada pela técnica da ponderação para proferir decisões que não atendam a uma leitura dos princípios que corresponda a critérios específicos, fazendo-o conforme direcionamentos políticos.

Talvez aí a razão de existirem posturas mais “extremas” como a de Lenio Streck sobre a conceituação de princípio, posto que, restringindo o “número” de princípios, a formulação de critérios que guiassem o aplicador do Direito se faria de uma forma muito mais clara e fácil de ser fiscalizada. Tal posicionamento deve ser visto com muita cautela, porém, ainda assim, merece relevante destaque enquanto reflexão teórica sobre o uso político que vem sendo feito dos Tribunais.

Muitas vezes valores estruturantes do aparato constitucional como a separação de poderes e o próprio pacto federativo acabam sendo mitigados em muitas decisões judiciais. Até certo ponto é natural que no sistema jurídico brasileiro, que é preeminentemente principiológico, alguns valores entrem em rota de colisão. A técnica da ponderação preconizada por Robert Alexy¹³¹ tem justamente o condão de, diante do caso concreto, estabelecer qual valor deve preponderar e em que medida isso deve se dar, mas a formulação de critérios é fundamental para que o uso de tal técnica não seja desvirtuado.

Ainda assim, como já apontado anteriormente, não é raro encontrar julgados em que o órgão responsável pelo julgamento se sinta “legitimado” para, em uma espécie de função atípica, anular o papel do legislador ordinário. Curioso é que a fundamentação dessas decisões costuma se valer de *standards* jurídicos como “a pacificação e reconciliação nacional”; “proibição do desvio do poder constituinte”; “proibição do atalhamento constitucional”; “rotatividade”, dentre tantos outros. Essa é

¹³⁰ HACHEM, Daniel Wunder. **Princípio Constitucional da Supremacia do Interesse Público**. 2011. 438f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Centro de Ciências Jurídicas, Universidade Federal do Paraná (UFPR), Curitiba. 2011, p. 124-125.

¹³¹ ALEXY, Robert. **Teoria de los derechos fundamentales**. Madri: Centro de estudios constitucionales, 1997, 70-71.

a compreensão de que se vale Lenio Streck para dizer o que vem a ser a pan-principiologia.¹³²

Especificamente, em relação ao objeto do presente estudo, qual seja a preservação do pacto federativo, respeitando a esfera de autonomia de cada um dos entes federados, são legítimas algumas considerações.

A autonomia outorgada pela Constituição aos entes federativos além de estar disciplinada como princípio se encontra disseminada ao longo do texto constitucional através de regras de atribuição de competência bastante específicas. A intenção do constituinte originário com isso é muito clara: garantir real e efetiva autonomia aos entes descentralizados.

Como já visto, em um Estado que marcadamente possui uma tendência a querer centralizar o poder decisório de questões importantes e que, em especial formule decisões afetas ao Poder Econômico e de distribuição de riquezas, é de se esperar que a União exerça influência mesmo sobre o Judiciário no sentido de, sempre que possível ou que a questão a ser decidida impacte em alto valor econômico, cumpra ao ente central dar a última palavra.

Com isso não se quer limitar o papel do aplicador do direito a uma função de mero reprodutor da lei ou mesmo da Constituição – como uma compreensão mais rasa poderia sugerir –, mas sim deixar claro que a ordem de valores sobre a qual recairá o sopesamento entre regras e princípios – onde se funda a hermenêutica jurídica contemporânea – foi preestabelecida pelo texto constitucional, e como tal deve ser respeitada.

¹³² Lenio Luiz Streck declara em sua coluna na Revista Consultor Jurídico (ConJur) existirem mais de 40 desses *standards* jurídicos, que são construídos de uma forma voluntarista por juristas descomprometidos, em sua maioria, com o dever ser do direito. STRECK, Lenio Luiz. O pan-principiologismo e o sorriso do lagarto. **Revista Consultor Jurídico (ConJur)**, 22 de março de 2012. Disponível em: <http://www.conjur.com.br/2012-mar-22/senso-incomum-pan-principiologismo-sorriso-lagarto>. Acesso em: 07/10/2014.

CONCLUSÃO

O fenômeno da formação da estrutura federativa brasileira é marcado por uma série de idiossincrasias. Desde o momento da chegada dos portugueses ao território que posteriormente veio a ser batizado com o nome “Brasil”, até a mais recente contemporaneidade, muitas alterações, sejam geográficas (com o “descobrimento” e expansão dos territórios a oeste da linha de Tordesilhas), sejam propriamente culturais (decorrentes da imigração e miscigenação étnica), marcaram a história brasileira.

Dada tal conformação diversificada, no Brasil sempre foram muito populares movimentos regionalistas, que preconizavam a valorização cultural de aspectos regionais bastante específicos. Revolução Farroupilha, Sabinada, Balaiada, Cabanagem, foram exemplos de levantes populares que evidenciavam que a ideia de unidade do Estado brasileiro até meados/final do século XIX era muito mais formal do que verdadeiramente uma característica da nação.

Nesse contexto desembarca o sistema federativo de governo em terras tupiniquins. Encontrou-se por aqui uma população formada por diversos grupos étnicos (capitaneados pelos portugueses) ainda muito reticentes com a perspectiva de formarem a população de um novo país, formado este por aspectos que o distinguiam dos grandes centros de onde provinham. A miscigenação cultural como caractere socialmente aceito é algo ainda recente na história brasileira e ainda tratado com velados tons discriminatórios em várias esferas. Com isso, as premissas caracterizadoras do modelo federal de Estado tiveram que sofrer adaptações que o conformassem à realidade social do país.

O federalismo por agregação implantado nos EUA, no Brasil se deu por desagregação, posto o modelo de colonização díspar e o distinto processo de formação de cada um dos países. No decorrer do século XX diversas foram as matrizes constitucionais que em seu bojo colocavam o federalismo como premissa estruturante do modelo de Estado, culminando na derradeira constituinte de 1988, que consagrou finalmente tal estrutura como cláusula pétrea.

A vastidão territorial do Brasil alimentou a conformação de um federalismo assimétrico, em que os entes descentralizados devem receber recursos da União

como forma de promover o desenvolvimento daqueles que possuem maiores ou menores expectativas de fazerem isso por conta própria. Ficaria a cargo do ente central acondicionar as diferentes realidades, promovendo assim o desenvolvimento regional equilibrado.

Todavia, o que se observa passados mais de vinte anos da mais recente reforma constitucional brasileira é que, apesar de o pacto federativo ter se consagrado nestes mais de cem anos desde sua previsão mais pretérita como norma, ainda muitas de suas premissas cedem espaço a direcionamentos políticos que tendem a perpetuar a desigualdade. A autonomia aos entes descentralizados (Estados-membros e Municípios) preconizada pela Lei Fundamental de 1988, como visto ao longo deste trabalho, ainda é muito mitigada, seja em matéria de gestão administrativa, produção legislativa, ou até mesmo pelas decisões judiciais.

A arrecadação de recursos é visivelmente concentrada nas mãos da União. Mais de dois terços dos impostos federais arrecadados possuem sua distribuição não vinculada, sendo repassados conforme a discricionariedade do gestor público e com critérios bastante abertos de comprovação da necessidade desses recursos pelos entes recebedores. Já os impostos de competência de Estados e Municípios muitas das vezes (especialmente municípios com pouca população e baixa arrecadação) mal dão conta de arcar com a despesa pública própria da administração, quem dirá promover mecanismos que propiciem o desenvolvimento regional e a chegada de investimentos externos. Tal característica evidencia o quão centralizadora é a estrutura política brasileira e o quanto o modelo econômico de tributação acentua os laços de dependência dos entes descentralizados para com o ente central.

Outra questão relevante neste debate diz respeito ao descontrole dos gastos públicos. O problema de caixa de muitos Estados-membros tem alimentado um exponencial aumento da dívida pública, acentuado pelo alto gasto com pessoal (especialmente inativos). Não bastasse tal panorama e ciente de tal descontrole orçamentário a União seguidas vezes promoveu o refinanciamento da dívida de muitos destes entes, de modo a tornar ainda mais crítica a situação.

Por fim, merece especial destaque o papel exercido pelo Poder Judiciário em matéria de controle de constitucionalidade. A cada dia as decisões do Supremo Tribunal Federal (principal instância de discussão de matérias relativas à leitura e

aplicação da Constituição) encontram guardada em diferentes *standards* da cultura jurídica que não aqueles princípios elencados pelo constituinte originário como valores fundamentais dentro da estrutura republicana federativa e democrática brasileira. Como tratado no terceiro capítulo desta monografia, o núcleo axiológico de um destes “*standards*”, qual seja, o princípio da simetria, permite que a fundamentação das decisões se dê no sentido de restringir a autonomia dos Estados-membros para deliberar sobre assuntos que são mais afetos a seu interesse do que a uma intervenção direta por parte da União.

Tal inclinação jurisprudencial evidencia o forte poder de atração exercido pela tendência de centralização administrativa e restrição da autonomia dos governos Subnacionais, mesmo quando o foco é estabelecer o limite da ingerência de um ente por outro. Mesmo o Poder Judiciário, pautado por seu papel de fiscal da aplicação dos valores essenciais da Constituição, em sua jurisprudência corrobora essa forte tendência política que caracteriza o Estado brasileiro.

Postas tais considerações é de se considerar que a implementação do sistema federativo no Brasil trouxe uma série de avanços em termos de sistematização política, tendo marcadamente contribuído no sentido de tornar o Brasil um país um pouco mais uno e miscigenado, quando comparado ao Período Imperial. Todavia, não há como não se falar em uma crise do federalismo quando evidenciados os mecanismos deficitários de sua prática cotidiana e no como algumas de suas premissas fundamentais acabam sendo postas de lado pelos responsáveis pela sua adequada aplicação.

REFERÊNCIAS

ALEXY, Robert. **Teoria de los derechos fundamentales**. Madri: Centro de estudios constitucionales, 1997.

ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. **Competências na Constituição de 1988**. São Paulo: Atlas, 1991.

ÁVILA, Humberto. **Teoria dos princípios**: da definição à aplicação dos princípios jurídicos. 4ª ed. rev. 3ª tiragem. São Paulo: Malheiros, 2005.

BARROSO, Luís Roberto. A ordem econômica constitucional e os limites à atuação estatal no controle de preços. **Revista Diálogo Jurídico**. Salvador, CAJ – Centro de Atualização Jurídica, n.º 14, julho/agosto 2002, p. 1-28. Disponível em: <<http://www.direitopublico.com.br>>. Acesso em: 02/10/2014.

_____. **Curso de direito constitucional contemporâneo**: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo. São Paulo: Saraiva, 2009.

_____. **Temas de Direito Constitucional**. 2ª ed. – tomo I. Rio de Janeiro: Renovar, 2002.

BASTOS, Celso. **Curso de direito constitucional**. 19ª ed. São Paulo : Saraiva, 1998.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 15ª. ed. atual. São Paulo: Malheiros, 2005.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 687. Relator: Celso de Mello. Brasília, 10 de fevereiro de 2006. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=266491>>. Acesso em: 15/09/2014.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 2294. Relator: Ricardo Lewandowski. Brasília, 11 de setembro de 2014. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=6704549>>. Acesso em: 15/09/2014.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 775. Relator: Dias Toffoli. Brasília, 3 de abril de 2014. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=5939782>>. Acesso em: 19/09/2014.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 978. Relator para o acórdão: Celso de Mello. Brasília, 24 de novembro de 1995. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=266607>>. Acesso em: 15/09/2014.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 3564. Relator para o acórdão: Luiz Fux. Brasília, 13 de agosto de 2014. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=6671547>>. Acesso em: 29/09/2014.

CALCIOLARI, Ricardo Pires. **Aspectos Jurídicos da Guerra Fiscal no Brasil**: Caderno de Finanças Públicas, nº 7. Ministério da Fazenda, ESAF, Brasília, 2006.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito constitucional e teoria da Constituição**. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2003.

CARVALHO, José Murilo de. **A Monarquia brasileira**. Rio de Janeiro: Ao Livro Técnico, 1993.

CARRAZZA, Roque Antônio. **Curso de Direito Constitucional Tributário**. 27.^a ed. São Paulo: Malheiros, 2011.

CASTRO, Sebastião Helvecio Ramos de e CARVALHO; Marina Gonçalves de. O endividamento dos governos subnacionais brasileiros e o princípio federativo. **Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais**. Minas Gerais, ano 30, nº 1, out./dez. 2012, p. 39-57.

CONTI, José Maurício. Transferências voluntárias geram desequilíbrio federativo. **Revista Consultor Jurídico (ConJur)**, 28 de agosto de 2012. Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2012-ago-28/contas-vista-transferencias-voluntarias-geram-desequilibrio-federativo>>. Acesso em: 24/08/2014.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Aspectos do Direito Constitucional Contemporâneo**. São Paulo: Saraiva, 2003.

GIROLDO, Camila Nayara; KEMPFER, Marlene. Autonomia municipal e o federalismo fiscal brasileiro. **Revista de Direito Público**. Londrina, v. 7, n. 3, set./dez. 2012, p. 3-20.

GUTIERREZ, Miguel Delgado. Repartição de receitas tributárias: a repartição das fontes de receita. Receitas originárias e derivadas. A distribuição da competência tributária. In: CONTI, José Maurício (Org.). **Federalismo Fiscal**. Barueri: Manole, 2004, p. 33-65.

HACHEM, Daniel Wunder. **Princípio Constitucional da Supremacia do Interesse Público**. 2011. 438f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Centro de Ciências Jurídicas, Universidade Federal do Paraná (UFPR), Curitiba. 2011.

HOLANDA, Sérgio Buarque de. **Raízes do Brasil**. 26ª ed. 19ª impressão. São Paulo: Companhia das Letras, 2004.

HORTA, Raul Machado. **A autonomia dos Estados-membros no direito constitucional brasileiro**. Belo Horizonte, 1964. Apud: ROCHA, Carmen Lúcia Antunes. **República e Federação no Brasil: traços constitucionais da organização política brasileira**. Belo Horizonte: Del Rey, 1996.

_____. Formas simétrica e assimétrica do federalismo no Estado moderno. **Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais**. Minas Gerais, ano 16, nº 1, jan./abril 1998. Disponível em: <http://200.198.41.151:8081/tribunal_contas/1998/01/-sumario?next=4>. Acesso em: 22/08/2014.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Tabela 01 - **Produto Interno Bruto das Grandes Regiões e Unidades da Federação - 2002-2010** <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/contasregionais/2010/default_xls_2002_2010_zip.shtm>. Acesso em: 21/08/2014.

LEONCY, LÉO FERREIRA. “**Princípio da simetria**” e argumento analógico: o uso da analogia na resolução de questões federativas sem solução constitucional evidente. 2011. Versão parcial (23f.). Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito da Universidade do Estado de São Paulo (USP), São Paulo. 2011. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2134/tde-03092012-143741/pt-br.php>>. Acesso em: 11/09/2014.

LIMA, Edilberto Carlos Pontes. Transferências orçamentárias da União para estados e municípios: determinantes e beneficiários. In: REZENDE, Fernando e OLIVEIRA,

Fabício Augusto de (Orgs.). **Descentralização e Federalismo Fiscal no Brasil**. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer Stiftung, 2003, p. 127-148.

LOPREATO, Francisco Luiz Cazeiro. **Federalismo e finanças estaduais: algumas reflexões**. Texto para Discussão. IE/UNICAMP n. 98, set. 2000, p. 9. Disponível em: <www.eco.unicamp.br/docprod/downarq.php?id=1728&tp=a>. Acesso em: 27/08/2014.

LUZ, Nelson Ferreira da. **Introdução ao Direito Internacional Público**. São Paulo: Saraiva, 1963.

MACHADO, André Luiz Sienkiewicz. **Extrafiscalidade e Federalismo**. 2006. 96f. Monografia (Graduação em Direito) – Centro de Ciências Jurídicas, Universidade Federal do Paraná (UFPR), Curitiba. 2006.

MARCHESE, Homero Figueiredo Lima e. Contra o pagamento de auxílio-moradia aos magistrados no Paraná, 5 de julho de 2014. Disponível em: <<http://homeromarchese.com.br/2014/07/05/contra-o-pagamento-de-auxilio-moradia-aos-magistrados-do-parana/>>. Acesso em: 28/08/2014.

MARTINS, Teonio Wellington. **Transferências Voluntárias no Brasil: critérios para distribuição de recursos para os municípios e estados brasileiros**. 2010. 33 f. Especialização em Orçamento Público – Instituto Serzedello Corrêa – ISC/TCU, Brasília. 2010.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 27. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

MENDES, Gilmar; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional**. 7. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2012.

MONTESQUIEU, Charles Louis de Secondat. **O Espírito das Leis**. 3ª ed. Apresentação: Renato Janine Ribeiro. Trad. Cristiana Murachco. São Paulo: Martins Fontes, 1996.

MOREIRA, Egon Bockmann. Anotações sobre a história do Direito Econômico brasileiro (Parte II: 1956:1964). **Revista de Direito Público da Economia – RDPE**. Belo Horizonte, ano 3, nº. 11, jul./set. 2005, p. 120-143.

_____. Os princípios constitucionais da ordem econômica. **Revista da Faculdade de Direito UFPR**. Curitiba, v. 45, n. 0, 2006, p.103-111.

MOREIRA, Maurício Nunes. Federalismo assimétrico e a igualdade entre as unidades federadas. **Revista do Tribunal de Contas do Distrito Federal**. Brasília, nº. 34, jan./dez. 2008, p. 95-114.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Competência Concorrente Limitada: O Problema da conceituação das Normas Gerais**, 1988. Apud: ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. **Competências na Constituição de 1988**. São Paulo: Atlas, 1991.

NEME, Eliana Franco e ARAÚJO, Luiz Alberto David. O Federalismo como sistema de proteção de direitos fundamentais. In: RAMOS, Paulo Roberto Barbosa (Org.). **Constituição e Federalismo no mundo globalizado**. São Luís: EDUFMA, 2011, p. 127-141.

ORTOLAN, Marcelo Augusto Biehl. **Relações intergovernamentais e instrumentos de cooperação administrativa na Federação brasileira**. 2013. 184f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Centro de Ciências Jurídicas, Universidade Federal do Paraná (UFPR), Curitiba. 2013.

RAMOS, Dircêo Torrecilas. **O Federalismo assimétrico**. São Paulo: Plêiade, 1998.

REALE, Miguel. A ordem econômica liberal na Constituição de 1988. In: MERCADANTE, Paulo (Coord). **Constituição de 1988: o avanço do retrocesso**. Rio de Janeiro: Rio Fundo, 1990, p. 19-26.

ROCHA, Carmen Lúcia Antunes. **Princípios constitucionais da Administração Pública**. Belo Horizonte: Del Rey, 1994.

_____. **República e Federação no Brasil: traços constitucionais da organização política brasileira**. Belo Horizonte: Del Rey, 1996.

SALGADO, Eneida Desiree. **Constituição e democracia: tijolo por tijolo em um desenho (quase) lógico: vinte anos de construção do projeto democrático brasileiro**. Belo Horizonte: Fórum, 2007.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 23ª ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2004.

STRECK, Lenio Luiz. **Hermenêutica Jurídica e(m) crise**. 5ª ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004.

_____. O pan-principiologismo e o sorriso do lagarto. **Revista Consultor Jurídico (ConJur)**, 22 de março de 2012. Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2012-mar-22/senso-incomum-pan-principiologismo-sorriso-lagarto>>. Acesso em: 07/10/2014.

_____. **Verdade e consenso: Constituição, Hermenêutica e Teorias Discursivas**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006.

VERONESE, Osmar. **Constituição: reformar para que(m)?** Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1999.

VILLA, Marco Antonio. **A história das Constituições brasileiras: 200 anos de luta contra o arbítrio**. São Paulo: Leya, 2011.

<<http://jornalggn.com.br/fora-pauta/a-divisao-dos-recursos-federais-e-a-sua-injusta-distribuicao>>. Acesso em: 20/07/2014.

<<http://www.gazetadopovo.com.br/vidapublica/conteudo.phtml?id=1481371>>. Acesso em: 28/08/2014.

<<http://www.portaldatransparencia.gov.br/PortalTransparenciaListaUFs.asp?Exercicio=2012&Ordem=3>>. Acesso em: 23/08/2014.